

中国支持东非国家职业教育发展动因与行动路径^{*}

谭起兵 梁 雯 陈 红

摘 要：支持东非国家大力发展职业教育，提高当地青年技能水平和就业率是新时代中非命运共同体面向未来的重要议题，也是助力中资企业走出去和赋能东非减贫的有效路径。基于政策文本和实践案例比较分析，确定区域国别研究不系统、缺乏顶层设计、资历框架不统一是制约中国支持东非职业教育发展的关键因素。在此基础上提出了中国支持东非职业教育协同发展的行动路径，涵括加强区域国别研究、输出中国职教模式、共建共享一体化资历框架等，以期通过职业教育的“精准合作”来回应当新形势下东非人民的关切。

关键词：东非；职业教育；合作动因；行动路径

职业教育在减贫、提升技能以及促进青年就业等方面发挥了主导性作用。东非是世界上教育最不发达和重点受援区域，其职业教育体系基本沿袭了殖民地时期英、法、德、意等欧洲发达国家的特征。但随着东非国家的独立和经济发展需要，职业教育与当地经济产业发展的适应性问题愈加突出，职业教育供给与技能型人才需求的匹配程度越来越低，这是导致多年来东非国家减贫能效不突出、青年就业率居高不下的主要因素。中国支持非洲国家职业教育发展是响应“一带一路”重大倡议、服务国际产能合作、提升国际影响力的政策诉求，也是落实习近平总书记在2018年中非合作论坛北京峰会上提出“能力建设行动”的实践诉求，这一行动包括“在非洲设立10个鲁班工坊，向非洲青年提供职业技能培训”。2021年，《新时代的中非合作》白皮书中进一步强调了根据非洲经济社会发展需要，不断扩大教育和人力资源开发合作，帮助非洲培养急需的技能型人才。

在全面构建中非命运共同体的时代背景下，系统研究支持东非职业教育发展的动因和路径具有重要的现实意义。本文聚焦乌干达、赞比亚、吉布提、

坦桑尼亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加七国政局相对稳定的国家（以下简称“东非七国”），通过全面分析中国支持东非七国职业教育发展的主要问题，采用比较研究和实践分析挖掘其问题产生的归因，以期科学制定“一带一路”背景下中国支持东非职业教育发展的行动路径，降低“试误性援助”的风险，为我国职业教育走进东非并融入东非教育体系提供建议和参考。

一、中国支持东非职业教育发展的动因

（一）为构建中非命运共同体注入源动力

中国支持东非国家职业教育发展是教育援助的一种重要途径，也是构建中非命运共同体重大战略的重要组成部分。2012年，第三届国际职业技术教育大会通过了《上海共识》，大会将“非洲国家青年失业问题”作为重要议题之一，随后联合国教科文组织正式通过了《2016-2021年职业技术教育与培训（TVET）战略》，并针对非洲撒哈拉以南国家提出通过职业教育援助实现“提高青年就业率”的目标。2017年，唐山国际职教大会上通过了《唐山声明》，大会强调了“以技能为核心，发展惠及全

收稿日期：2022-05-02

作者简介：谭起兵，天津工业职业学院副研究员；梁雯，天津工业职业学院助理研究员；陈红，天津工业职业学院助理研究员。
(天津/300400)

^{*} 本文系2022年度天津市教育科学规划课题一般课题“基于中国特色学徒制的高职学生软技能培养实践路径研究”（CJE220059）的成果之一。

民技能”的未来职业教育发展理念和方向,并将努力贯彻“努力保证人人享有包容、优质和相关的技能发展机会”的全纳教育思想^[1],为非洲职业教育提供更多的国际援助。

目前,中国是世界上职业教育办学规模最大、专业种类最全、资源体量最大的国家,在不断的办学实践中形成了中国特色的职业教育体系和“中国方案”。中非历来是休戚与共的命运共同体,中国支持非洲职业教育发展是应有之义。为此,在构建新时代中非命运共同体背景下,中国特色职业教育发展经验可为东非职业教育发展提供借鉴和参考,有助于探索适合东非经济发展的职业教育体系和办学模式,这将对于提升中国在东非影响力、建立全面新型战略伙伴关系、形成中非教育合作共同体等方面起到积极的促进作用。^[2]

(二) 中国产能实施“走出去”的内在需要

中非国际产能合作是中国推进“一带一路”建设走实走深、行稳致远的关键举措之一。东非国家长期面临职业教育水平不高、技能型人才短缺的现象。据2020年国际劳工组织数据统计:东非国家的青年失业率通常高达29.2%以上,且70%以上的当地青年不具备一技之长。^[3]随着“一带一路”倡议的深入推进,中国在东非七国的国际产能合作企业超过3000家,覆盖了电力、铁路、钢铁、有色、建材、工程机械等重点“走出去”领域项目。但当地中资企业长期面临技能型人才短缺的困境,现有就业人员的技术技能水平也亟待提升,因此,支持东非职业教育发展在解决中国产能“走出去”的同时,也能为东非培养大量认同中国文化、熟悉中国标准、掌握中国技术的技能型人才。

本文所研究的东非七国是国际产能合作政策制度和投资环境相对较好的国家。2017年,我国通过“一带一路”国际合作高峰论坛,将埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚作为先行先试国家,后续又将赞比亚、乌干达、吉布提纳入了产能合作重点国家。2020年,东非七国入选世界银行发布的非洲营商环境较好国家。在成本管理理论视角下,推进中非国际产能合作对于重塑国际分工、化解中国产能过剩、转移高能耗高排放产能、降低人力成本等方面起到至关重要的作用。鉴于此,中国职业教育协同中资企业走进东非,利用中国特色职业教育优势助力东非职业教育健康、高质量发展,既有助于中国过剩产能转移能效提升,也能为当地企业提供优质的技

能型人才支撑。

(三) 赋能东非持续减贫,提升国际影响力

职业教育是减贫效果明显的教育类型。^[4]自“千年发展目标”提出后,非洲减贫问题得到全世界范围的高度关注,国际社会主要通过支持资金、技术、设备等方式进行援助,属于典型的“授人以鱼”援助类型。虽然非洲的贫困率在在一定程度上有所下降,但减贫的途径和可持续性受到诸多专业人士的质疑。长期以来,东非处于工业化进程初期,产业结构单一,生产技术和生产装备落后,低附加值产业占据主导地位。但随着东非区域一体化的推进和经济产业多元化的快速发展,高新知识和高技能人才成为东非经济发展的决定因素。在知识经济全球化时代,职业教育已成为知识和技能传播、助力经济发展的动力源。

目前,东非七国现有的职业教育体系难以满足经济结构变革和发展对技能型人才的需求,接受技术和职业教育(TVET)的数量仅为接受高等教育总数的19%,技术和职业教育(TVET)投入也仅占教育总投入的13.83%,距离世界职业教育参考标准还有相当大的差距。^[5]随中非命运共同体的不断嬗递,双方在经济、教育发展模式上相互渗透,东非七国正沿着中国的工业化发展的历程和模式不断进行自我变革,这也促进了职业教育由社会边缘走向中心。在不断探索 and 实践中,中国通过大力发展职业教育提升劳动者技术技能水平,助力中国脱贫攻坚取得举世瞩目的成绩,这一理念已在中非全面合作中取得共识。中国模式和中国经验将为东非职业教育发展注入新的活力,有助于东非解决技能短缺问题的同时提升职业教育整体水平,达到减贫战略可持续化发展的目的,也有助于提升中国职业教育的品牌价值和国际影响力。

二、中国支持东非职业教育发展主要问题的归因分析

(一) 对东非国家缺乏系统性分析,区域国别研究有待深入

区域国别研究是以国家战略为导向,针对特定国家或者区域的人文、地理、政治、经济、教育、社会、军事等进行的全面深入研究,它对于解决超国界和全球性的现实问题具有重要意义。当前中国区域国别研究的特征是“重大国、轻小国;重核心、轻边缘;重政治安全与外交、轻经济社会文化研

究”。通过分析中国援助东非七国职业教育的相关文献和实践范本，发现针对东非国体政体、经济发展、宗教文化、国际关系、教育问题等方面缺乏系统研究，区域国别研究的层次和水平明显不够。在国体政体研究方面，由于多数东非国家长期处于局部战争、政治斗争、政府治理能效低等环境中，东非援助项目的设计和实施没有充分考虑政体和国体的不稳定因素，导致了中国在埃塞俄比亚、赞比亚等国的部分职业教育合作项目进展举步维艰；在经济发展研究方面，东非七国均处于工业化初期，经济发展较为落后，区域产业发展对高技能人才的需求与职业院校人才培养质量及规模之间矛盾凸显，由于前期对项目国的经济产业结构和用人需求缺乏全面系统的分析，中国职业院校与项目国在开发专业标准、制定课程体系、编写双语教材等方面，出现了与区域产业经济对接不紧密甚至脱节的现象；在宗教文化研究方面，中国天津在非洲陆续建设了的12个鲁班工坊，因为前期对区域文化、宗教信仰等研

究不深入，导致乌干达、吉布提等多家鲁班工坊教学间歇性中断和质量不高的问题一直得不到解决。在经历中国职业教育走出去“试误性”挫折后，应当逐渐认识到区域国别研究在风险研判、需求分析、统筹规划、方案设计等方面的指导性意义，加强对东非区域国别研究是实现中国支持东非职业教育发展的前提。

（二）职业教育合作缺乏顶层设计，合作质量与可持续性堪忧

过去十年，中国不带任何附加条件提供资金、设备、技术和人力支持是与东非七国开展职业教育合作的主要特点。长此以往，这些国家和地区“沉浸”在这种合作模式中，滋生了“被动受援”“过度依赖”的思想，导致职业教育改革与发展的内生动力严重不足，合作办学质量不高，难以实现可持续发展。通过分析典型案例和相关学术文献，中国与东非七国职业教育合作模式可分为政府主导、企业自主、院校探索三种，其特征和主要问题见表1。

表1 中国与东非七国职业教育合作特征和问题分析

合作模式	典型案例	特征	主要问题
政府主导	肯尼亚鲁班工坊 乌干达鲁班工坊 埃塞俄比亚鲁班工坊 吉布提鲁班工坊 马达加斯加鲁班工坊 坦桑尼亚鲁班工坊	在双方政府之间达成战略合作框架基础上，各级行政主管机构对接，通过指派和引导完成各类合作	科层制的运行机制降低了组织的调节和适应能力，建设周期长，专业、课程改革灵活性较差
企业自主	赞比亚大学-华为网络技术学院（中国华为公司） 赞比亚大禹学院（中国水利水电第十一工程局） 中赞职业技术学院（中国有色金属集团） 创造太阳乌干达石油学院（中国创造太阳能服务（青岛）有限公司） 非洲职业技能挑战赛（中国航空技术国际控股有限公司）	依托中国优质产能输出企业合作办学，培养中资企业定制化技能型人才	人才培养目标以适应中资企业发展为根本，课程设置、资源开发等受到中资企业的约束性较强
院校探索	武汉-恩德培技能交流与培训项目（乌干达） 非洲教师教育高端研修班（乌干达） 神农学院（坦桑尼亚）等	双方自愿通过特定的合作项目实现资源、信息、人文等方面的交流互动	合作项目分散、呈现碎片化，难以实现系统化培养过程

通过表1分析，中国与东非七国职业教育合作质量不高主要表现在三个方面：其一，合作规模和层次不够。在“一带一路”背景下，国内较大规模的职业院校协同中资企业走出去，在缺乏科学的顶层设计和统筹安排下，出现了中国企业和职业院校借政策东风“扎堆出海”的现象，导致双方职业教育的合作在广度、深度、力度和规范性上还远远不够，部分职业教育合作项目在一定程度上陷入了形式主义、政绩工程等误区，合作的规模和层次不高，其质量和效果也难以达到预期。其二，合作形式单一。中国与东非七国的职业教育发展水平和组态结

构存在较大差距，在现有的三种主要职业教育合作形式下，东非七国的非中资企业和民间组织与本国职业教育发展的融合度、参与度明显不够，导致了职业教育专业和课程等受中资企业约束性较强、教学改革内生动力不足、合作项目分散且呈现碎片化的现象较为严重。故此，以互派学生和师资、援建职业院校、鲁班工坊为主的合作形式难以实现中国-东非职业教育共同高质量发展的愿景。其三，质量保障体系有待完善。构建质量保障体系是中国-东非职业教育合作形成闭环并走向高质量的重要环节。审视当前以政府主导、企业自主、院校探索为主的

职业教育合作方式,均存在运行机制不畅、过程监控不全、评价体系缺失等问题,即便是上升为国家战略的鲁班工坊项目也仅出台了建设标准,其评价标准也尚未公布。再者,合作项目的实施主体往往各自为政,导致各种职业教育合作项目建设和验收质量标准良莠不齐,这也是职业教育合作项目缺乏系统性、规范性和持续性的主要原因之一。

(三) 东非国家资历框架不统一,中国标准的适应性有待考证

通过对东非七国职业教育资历框架的实现目标、基本特征、证书等级以及主要问题四个维度进行比较分析,发现其共性和差异性的特征(见表2)。其共性是东非七国均将大力发展职业教育作为国家战略,并致力于构建适应本国经济发展的职业教育资历框架,以提高劳动者的技能水平和促进就业。其差异性主要有三个方面:一是区域资历框架结构和运行机制不同。肯尼亚、埃塞俄比亚、赞比亚、乌

干达具有基本的职业资格等级框架制度,在一定层面上能够做到普职纵向贯通、横向融通;但坦桑尼亚、马达加斯加和吉布提的普职教育体系相对分离,后两者均没有构建职业教育资历框架。二是职业资格证书在标准开发、等级划分、内容框架、认定标准等方面各异。肯尼亚国家资格管理局(Kenya National Qualifications Authority)依据每个级别人才培养目标、知识指标、技能指标、能力指标、学习门槛和学时要求开发了8个等级的职业资格证书,并保证各类学习者从小学开始一直贯穿到博士阶段均可在框架认定规则下取得对应的职业资格证书,而其它六国在开发标准、内容框架、等级划分等方面均有不同程度衰减,尤以马达加斯加、吉布提最为薄弱。三是缺乏区域资历框架统一标准和学分互认体系。东非七国在证书互认和学分转换方面尚未达成共识,不同国家学习者的教育经历、学习成果、资格证书等难以实现跨国实质等效。

表2 东非七国职业教育资历框架对比分析

国家	目标	特征	职业资格证书	主要问题
肯尼亚 (KNQA)	融通学习者的所有资历和资格认证,以构建高质量、有保障的国家职业教育认证体系,促进多种类型的职业技术教育与培训以及终身学习,推动职业资格认证全国通用和国际互认	职业教育与普通高等教育并行设置,最高到专业技术博士,实现两种教育类型的纵向贯通、横向融通;框架涵盖职业技术教育与培训的所有类型和层次,最终由学时多少决定资格认证的级别	基础技能、国家技能证书Ⅲ级、国家技能证书Ⅱ级、国家技能证书Ⅰ级、工匠Ⅲ级、工匠Ⅱ级、工匠Ⅰ级、专业工匠八个等级	职业技能等级证书对应的课程体系过于强调总结性评估,技能训练偏弱,过分重视考试成绩;两类教育学习成果转化和互认颇受争议
埃塞俄比亚 (ETQF)	通过中低水平、有能力、有动力、有需求驱动的优质TVET(技术和职业教育培训)的供应,注重教育培训与市场需求相关性,大力提升劳动力的技能水平,为减贫和社会经济发展做出贡献	TVET以职业资格水平为核心,没有明显层次,与基础教育(初等教育第二阶段至中等教育)相并行,职业能力评估和鉴定整合了不同的TVET模式和不同学习者的受教育背景,学习者在框架规则中实现横向和纵向之间转移	职业资格水平Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ、Ⅳ、Ⅴ五个等级	职业教育是普通高等教育之前的教育形式而非并行关系,两者为层次关系
赞比亚 (TQF)	旨在创建一个体系或结构,能够对市场可获得的不同技能资格证书加以识别,通过一个标准化的资格证书制度使足够多的人具有满足劳动力市场的技能;资格证书设置了一套准则和指导方针,提供建构资格证书框架的组织结构	职业教育设置在高中后,包括专科和本科2个层次;资格证书是TQF的核心,是学习者在完成学业时获得的国家能力说明,整体上以创收能力为重点;每个资格证书描述学习者在完成该领域学习时预期达到的知识、技能与态度或价值观	贸易测试证书、技工证书、技师证书、技术人员证书四级证书制度(占国家资格证书框架的第3-6级)	职业教育开设层次较为单一;各培训提供者提供的职业资格证书标准不统一,培训质量和证书含金量差异很大
乌干达	将职业技术课程嵌入整个基础教育和普通高等教育课程体系,从而贯穿学生的整个学习阶段,旨在提高乌干达青年的技术水平和就业能力	职业教育分为初级、中级、高级三个层次,与普通教育在横向上保持不同类型间的联系和沟通,在纵向上实现同一类型的对接和贯通,两种类型教育学习成果可实现认定和互换	初级技术证书、技工证书、国家文凭证书、国家高级文凭证书四级证书制度	职业教育含金量低,缺少硕士及以上职业教育层次,获得国家高级文凭证书(职业教育本科)只能申请进入普通高等院校三年级或以下

(续表 2)

国家	目标	特征	职业资格证书	主要问题
坦桑尼亚	通过提供大规模、高质量的技能培训,提高青年的技能水平和就业率,以此大力推进职业教育的现代化发展	职业教育与基础教育和普通高等教育没有明显界限,职业教育课程贯穿于基础教育和高等教育,从初等教育到硕士阶段均设置不同种类的证书,两类教育可以同时颁发对应的职业证书和文凭	小学教师证书、初中教师证书、技术员证书、专科文凭、医师专业证书、研究生文凭等职业证书和文凭	缺少职业教育类型的鲜明特征,与普通教育的界限模糊;两类教育没有制定相互认定和转换规则,无法达成相互融通
马达加斯加	旨在促进学习者获得与职业有关的基本技术、技术和具体技能,使其能够进入劳动力市场,或继续接受与现行法律法规规定的任何就业类别相对应的职业培训	分为职业技术教育和职业培训,职业培训在初中后进行,职业教育在高中后进行,两者之间具有层次关系;职业教育与高中教育并行,与普通高等教育为层次关系	优秀、合格、不合格三级专业认证	处于职业教育发展的初始阶段,没有建成职业教育资历框架
吉布提	旨在提高各职业从事人员的技术、技能水平,以及技术教育和专业培训的相关性,改善政策的管理和实施	仅有为数不多的技术高中和职业培训中心提供职业教育功能和颁发毕业证书,吉布提鲁班工坊为唯一的高等职业教育	获取相应的专业毕业证书	职业教育办学形式极为单一,仅开设短期课程(CAP、CFP)和新课程,没有建成职业教育资历框架

注:作者根据世界银行发布数据以及东非七国教育统计摘要整理得出。

鉴于上述比较分析,在尚未构建国家资历框架的条件下,中国职业教育融入东非七国职业教育体系将面临很多问题。一方面,由于尚未构建中国与东非七国之间互联互通的职业教育资历框架,在职业资格证书、学习成果、学习经历、课程学分互认等方面缺少资历互认框架和标准,导致双方跨境合作办学、教育交流等学习成果无法实现互认和转换,致使职业教育合作的广度和深度受到制约。另一方面,东非七国内资历框架参差不齐,缺乏区域一体化的设计和推进,中国与东非七国对接标准难以实现整体性调和,将导致面向东非不同国家“差异化对接”,不利于推进对接与互认标准一体化。

三、中国支持东非国家职业教育发展行动路径

(一) 以国际产能合作需求为导向,构建东非职业教育研究平台

职业教育是跨界的教育,产教融合、校企合作是职业教育办学的基本模式和关键因素这一核心要义已被全世界所认同。区域国别研究是跨学科、跨文化、全覆盖的综合性研究,是随着国家资本、技术、商品、人力全球化流动而伴生形成的与之相适应的知识投射。依据马斯洛需求层次理论,东非七国职业教育正从以资金装备为主的低级需要(缺失需要)走向以模式平台为主的高级需要(生长需要),其根源在于东非七国经济产业发展对技能型人

才的需求。因而,以中国社会科学院西亚非洲研究所牵头,联袂相关外事部门和“走入非洲”的高职院校构建东非职业教育研究平台十分有必要。区域国别研究的主要内容除经济、政治、国际关系、人文因素等之外,还应侧重于中国-东非国际产能合作对当地技能型人才的需求,以及职业教育发展现状和问题等方面。^[6]

第一,聚焦中国-东非国际产能合作的现状与发展研究。一是,加强对东非国家的中资企业(含中方投资的产业园区)发展现状分析,基于时间轴重点分析企业规模、所属行业、产能产量、员工结构、技术和设备、管理能力等方面的变化情况和影响因素,在此基础上分析现有产业发展的支撑条件和面临的问题;二是,系统研究中国典型产能输出企业与当地企业或相关机构的合作情况,重点包括合作项目、投入资金、政策支持、风险评估、面临的问题等方面,以此分析和研判中非国际产能合作的趋势和发展前景。

第二,聚焦东非国家技能型人才需求研究。一方面,建立东非国家主导产业和新兴产业互联互通的信息平台。时时发布和更新人才需求信息,这些信息包括专业、学历、年龄、性别、知识、技能、数量等,为当地职业教育的专业设置、课程设置、招生规模等提供重要依据。另一方面,利用大数据分析就业人员结构。就业人员结构信息包括性别、年龄、学历、企业、岗位、专业、薪水等,失业人

员结构信息包括性别、年龄、学历、专业、失业时间和主要原因等。信息平台将产业需求与就失业人员之间通过信息动态流动作为载体,可有效预测就业人员随产业转型升级亟需补充的专业知识和专业技能等信息,亦能引导失业人员按照个人职业倾向选择就业率较高的专业进行学习,在起到填补当地企业技能型人才缺口的同时,也有助于当地职业院校为两类人员开设学历教育、继续教育和终身教育提供数据支撑。

第三,聚焦东非职业教育发展现状和问题研究。一是,通过梳理东非职业教育政策的演变规律、基本特征和发展趋势,总结优势和弊端,为政策优化和供给提供建议。二是,通过实地调研和合作办学深入了解东非职业教育发展现状,主要包括职业教育类型特征、教育经费来源、不同层级职教规模(学校数、招生数、在校生数、毕业生数、就业率等)、开设专业类别、课程体系及标准、教师能力和背景、学生背景等。三是厘清东非职业教育发展的主要问题,包括技能型人才培养质量与经济社会发展不适应问题、专业培养能力与产业发展需求不匹配问题、教学模式与学习者不相容问题、课程设置与职业核心能力不一致问题、教学设备与生产技术脱节问题、教育资源布局不均衡问题等。

第四,聚焦东非职业教育对外合作现状与问题研究。一方面,系统梳理世界发达国家与东非职业教育合作情况,形成政策、路径、模式等方面的“参照”文本。另一方面,从推进中非命运共同体的视角,深入研究中国职业教育支持东非产业和职业教育发展的政策、机制和作法,总结中国-东非职业教育合作的经验和教训,同时借鉴国外发达国家的成功经验,提出中国支持东非职业教育发展的政策建议和实践范式。

(二) 以中国职教模式输出为内核,推动中国方案在东非落实落地

第一,立体化推进“中文+职业教育”培养模式。一方面,中非联合开发“中文+N”课程,其中N为专业核心课或职业技能课程,课程内容对接职业技能等级证书要求。依据东非国家主导产业开发急需专业和制定N的课程标准、教材,如在乌干达开设“中文+农作物栽培技术”、赞比亚开设“中文+有色金属冶炼技术”、坦桑尼亚开设“中文+铁路施工和运营管理”、马达加斯加开设“中文+旅游资源规划与开发”等;另一方面,成立“中文+职业

技能”国际化师资培训基地,探索和实施东非国家、地区、学院三级师资培训机制,对当地教师中文教学能力进行系统化培训,将先进职业教育理念与方法、课程与教材开发、教学设计与教学实施、课堂管理与教学评价等方面纳入主要培训内容。

第二,开发体现能力本位和行动导向的新课程和资源。首先,与鲁班工坊合作院校在当地中资企业或龙头企业联合开发课程标准,研制校企合作双语教材,以带动东非职业教育课程体系的建设、改革与提升,以期实现全面改造现有课程的目标,通过“以点带面”辐射其它院校。其次,输出中国优质职业教育资源,经过40多年建设,中国已经建成系统化、体系化和现代化的优质职业教育资源,包括教学资源库、精品在线开放课程、行动导向教材、国际化教学标准和职业标准等,均可以向东非输出。

第三,构建鲁班工坊雁阵型布局模式,增强东非鲁班工坊的自扩散效应。鲁班工坊是中国职业教育国际化发展过程中衍生的新组态,是中国支持非洲职业教育发展的“世界品牌”,其功能主要体现在提高当地青年的技能水平和就业质量,以及为中资企业和当地企业提供技术和培训服务。为促进东非鲁班工坊内涵式发展,扩展和延伸职业教育功能,充分发挥肯尼亚、吉布提、乌干达等六个东非鲁班工坊“头雁”作用,固化和推广鲁班工坊的建设标准和教学标准,建立和完善质量评价标准,与当地政府和职业教育机构构建自上而下的鲁班工坊推广机制,鼓励当地青年和企业员工在鲁班工坊接受职业教育,使其品牌在当地深入人心,推进东非鲁班工坊由连锁效应向自扩散效应转变,使其更好融入东非职业教育体系。^{①②}

第四,建立中国与东非国家职业院校校长对话机制。在中国与东非国家签订职业教育战略合作基础上,以“论坛”的形式建立中国与东非国家职业院校校长的对话机制,“论坛”每两年举办一次,双方进行多边职业教育院校校长级交流。成立理事单位并设立秘书处,理事单位为中国、东非双方职业院校和合作企业,共同制定章程和管理办法,秘书单位由中方援建东非的高水平职业院校担任,负责论坛整体设计、组织协调等。通过“对话机制”,有助于中国职业院校和企业更为全面、完整、系统掌握东非职业教育发展和需求,并逐渐形成东非国家职业教育发展的“政策库”“产业库”和“职业教育数据库”。

(三) 以标准建设为纽带, 构建中国-东非职业教育一体化资历框架

第一, 建立中国-东非职业教育资历框架推进机制。首先, 建立健全相关法律法规, 将职业教育证书的开发标准、管理机构、执行和考核标准等以法律文本形式进行约束, 纳入双方框架协议、章程, 这是推进职业教育资历框架对接和标准互认的基础性保障。其次, 成立具有政府职能的专门化管理机构, 其核心职责是对资历框架对接和标准互认工作进行统一协调和过程监管, 确保协议内各合作国资历框架的对接与实施目标的达成。最后, 提供全方位咨询服务, 定期为职业教育管理机构和实施机构开展有关资历框架对接的各类系统化培训, 包括提供政策咨询、资历标准解读、工作流程等方面的指导。

第二, 推进东非区域职业教育资历框架一体化设计。双方共建以政府教育主管机构、职业院校(机构)、跨国企业、参与职业教育的社会组织为代表的智库, 将东非区域资历框架一体化纳入研究和实践的重点课题。借鉴东盟资历参照框架、东盟大学学分积累和转化规则等区域性国际资历对接系统(含学分互认体系)的成功经验, 通过开展中国-东非职业教育合作论坛、推进不同层级的双边对话机制、联合开展重大课题攻关等形式, 促进东非区域资历框架一体化方案的顶层设计和有效落地。

第三, 构建中国-东非职业教育资历框架融通和互认标准。首先, 中国应加快构建国家资历框架, 在东非推广学分银行实现学分对接, 建立健全各级各类学校教育及职业培训学分、资历以及其他学习成果的认证、积累和转换机制。其次, 在系统化分析东非区域资历框架一体化的政策文本和实践经验基础上, 基于国际法律、信息安全、标准认同、证书能效、推广应用等方面开展可行性分析和风险评估, 以确保稳中求进的总基调。最后, 通过共商共议共管的形式制定中国-东非职业教育国际资历框架融通和互认标准, 为实现双方之间职业教育资历互认与转移打通“最后一公里”。

四、结语

考虑到本文研究对象为世界上最不发达的七个

东非国家, 受国家治理能力、政府效能、信息化条件、统计渠道等因素制约, 导致部分国家的国别数据时效性差、关键数据出现缺失的情况。支持东非职业教育发展是中国积极参与全球治理、构建中非命运共同体的重要举措, 聚焦东非七国职业教育的发展历程、问题表征与实际需求, 从加强区域国别研究、系统进行顶层设计和构建中国-东非资历框架三个视角提出中国职业教育走入东非的行动路径, 旨在解决中国-东非职业教育协同发展的瓶颈问题, 有助于为中资企业“走入非洲”搭建实体桥梁和平台, 助推中非国际产能合作行稳致远。

注释:

①连锁效应: 中国不带任何附加条件支持非洲国家以“连锁”方式建成多个鲁班工坊。

②自扩散效应: 在需求导向下东非国家依据自身能力建成多个鲁班工坊。

参考文献:

[1] 席东梅. 从上海到唐山: 携手推进世界职业教育转型发展: 国际职业技术教育大会在河北唐山举行[J]. 中国职业技术教育, 2017(19): 11-14.

[2] 陈明昆, 张晓楠, 李俊丽. 中国对非职业教育援助与合作的实践发展及战略意义[J]. 比较教育研究, 2016, 38(8): 1-4.

[3] International Labour Organization. Statistics on unemployment and supplementary measures of labour underutilization[EB/OL]. (2021-11-20) [2022-04-16]. <https://ilostat.ilo.org/topics/unemployment-and-labour-underutilization/>.

[4] 李强谊, 钟水映, 曾伏娥. 职业教育与普通教育: 哪种更能减贫?[J]. 教育与经济, 2019(4): 19-24.

[5] THE WORLD BANK. DataBank Education Statistics-All Indicators. [EB/OL]. (2020-12-20) [2022-04-30] <https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5e-all-indicators>.

[6] 钱乘旦. 以学科建设为纲推进我国区域国别研究[J]. 大学与学科, 2021, 2(4): 85-86.

(责任编辑 刘第红)