

都市圈背景下区域职业教育协同发展对策研究

——以福州都市圈为例

■ 谢淑珍

(闽江师范高等专科学校,福建 福州 350108)

[摘要]区域经济的进步及产业结构的调整,促成了都市圈的建立。都市圈发展则对高素质综合性人才提出了新需求,职业教育作为人才培养的场所,应积极发挥自身优势,构建区域协同发展模式,有效推动区域经济发展和产业进步。文章以福州都市圈为例,探讨了都市圈与区域职业教育协同发展概况,结合区域职业教育协同发展过程中存在的体制机制尚未健全、评价体系尚未完善、执行分工尚未明确等问题,从加强顶层设计、完善评价体系、明确责任分工三个维度提出具体对策。

[关键词]福州;都市圈;区域职业教育;协同发展

[中图分类号] G718.5

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0046(2022)8-0004-04

DOI:10.16227/j.cnki.tycs.2022.0491

都市圈是法国地理学家戈特曼提出的概念,泛指地理位置相近的多个城市围绕其中一个或少数核心城市所组成的高相关度的城镇区域。可见,都市圈是城镇化发展到一定阶段的产物。尽管都市圈概念作为舶来品,但新时期以来其在我国的引入较快获得认同与重视^[1]。国家更是出台了一系列政策和规划支持长三角、珠三角等不同核心区域的都市圈发展。究其原因,都市圈的建立及其辐射效用的发挥,与目前我国高质量发展的内涵

高度契合。随着经济全球化发展与国内国外双循环理念的推广,都市圈作为区域发展视域下以整体性为支撑的平台迎来了新的发展机遇。都市圈在产业发展、民生服务、教育科研等领域均大有作为,其中在都市圈背景下探讨区域职业教育协同发展更是有较为明显的现实意义与提升空间。由此,厘清都市圈内涵与特点,聚焦区域特色,以挖掘具有代表性和针对性的具体都市圈为切入点,是展开区域职业教育协同发展研究的第一步。

(三)采用山东、河北和江西的容错机制

宁夏公共实训中心混合所有制改革,可以学习山东^[2]、河北^[3]和江西^[4]等省市教育行政部门出台的容错机制,即包括这三个方面:一是职业院校大胆探索、大胆创新,以更加包容的态度,容许改革过程中由于非主观因素造成的失误;二是制定由“学校个案探索+政策探索+国家政策”组成的具体政策三级体系目标,为政策生成确立一个基本框架;三是采用“一校一案”的策略,可根据每个公共实训中心不同企业、不同项目、不同院校诉求情况各异,提出自己实训中心解决热点、难点、痛点问题的规范性意见。

总之,宁夏公共实训中心混合所有制的改革,必须由政府出面,做好顶层设计,真正解决职业教育没有活力、企业没有积极性、产教融合形式化、人才培养“两张皮”等问题。

参考文献:

[1]宁夏回族自治区人民政府.关于建设宁夏现代职业教育公共实训中心的决定[EB/OL].(2015-01-28)[2022-03-04].

<https://www.tech.net.cn/news/show-88158.html>.

[2]国务院.关于加快发展现代职业教育的决定[EB/OL].(2014-05-02)[2022-03-04].http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm.

[3]山东省教育厅.山东省关于推进职业院校混合所有制办学指导意见[EB/OL].(2020-09-17)[2022-03-04].http://edu.shandong.gov.cn/art/2020/9/17/art_11990_9799970.html.

[4]河北省政府.河北省职业院校股份制混合所有制办学试点方案[EB/OL].(2019-03-19)[2022-03-04].<http://heb.hebei.com.cn/system/2019/03/19/019520040.shtml>.

[5]教育部,江西省人民政府.教育部江西省人民政府关于整省推进职业教育综合改革提质培优的意见[EB/OL].(2020-08-25)[2022-03-04].http://www.jiangxi.gov.cn/art/2020/8/25/art_18963_2691353.html?xxgkhide=1.

[6]郭素森.我国职业教育混合所有制改革探索进展情况分析[J].中国职业技术教育,2019(34):23-29.

[7]王敬良.职业院校混合所有制办学体制的实践与研究[J].中国职业技术教育,2019(34):42-47.

[8]雷世平,李尽晖.我国混合所有制高职院校法人财产权研究[J].职教论坛,2019(5):32-36.

一、福州都市圈与区域职业教育协同发展概况

(一) 福州都市圈的特点阐释

本研究以福州都市圈为例展开研究,其中原因与福州都市圈的地理位置与产业文化特色密不可分。福州都市圈是指由福州、莆田、南平、宁德、平潭四市一区组成的综合体都市圈。由于福建地处我国东南沿海,在长三角与珠三角之间具有承上启下的发展意义,其地形地貌更是兼容并蓄,包囊山海,在都市圈发展中具有一定的优势,对其他都市圈的发展具有借鉴意义。在产业文化上,福州都市圈有一定的制造业积淀,近年来涌现了以宁德时代为代表的一系列高新产业,福建闽商文化更是踏实进取,不断谋求进步^[1]。因此,梳理福州都市圈产业,提炼其中文化精神并将其渗透在职业教育区域协同发展之中,有助于进一步促进职业教育的融合提升与效用的有效发挥。福州都市圈还呈现出具有一定普遍性的都市圈典型特点。

首先,福州都市圈具有较强的区域性。区域性表现为福州都市圈自成一体,在行政服务、监督管理、教育资源等方面在某种程度上形成了不以纯粹的地理区位为阻隔的一致化与协同性。具体表现为,在一些具有地方执行弹性的事务上,福州都市圈内形成了一定的共识或约定俗成的处理方式。在教育领域,同等层次的教育在都市圈范围内认可度相近,几乎不存在以城市等级为界限的鄙视链梯度,这为都市圈背景下区域职业教育协同发展提供了良好的土壤。

其次,福州都市圈具有一定的不均衡性。与区域化中的观念的一体性相对,都市圈不均衡性的特征侧重于区域内实际资源的分配格局不均衡以及区域外群体对都市圈内部的认识有落差。福州都市圈更多以福州为中心,在发展过程中具有一定的虹吸效应,多元化发展更多停留在概念构想层面^[2]。由此,对于区域外群体而言,获得更多资源的福州自然聚焦了更多关注,知名度也更高,进一步导致了后续资源的倾向性流动。对于教育领域,尤其是职业教育而言,理论学习的成果更多体现在践行与落地上,福州也自然成为了可提供相对多机会的地方,不均衡的格局在某种程度上制约了职业教育的协同发展。

最后,福州都市圈还呈现出一定的行业性。都市圈的萌芽土壤基于产业的聚集与协同,并通过政策的引导和合作共识的形成,实现进一步发展。福州都市圈以制造业和物流业为基础产业,在近年来把握高新科技风口,赢得了发展先机。在职业教育中,都市圈的行业性也为以点带面的协同发展提供了契机^[3]。

(二) 都市圈对于区域职业教育协同发展的价值与意义

基于福州都市圈的整体视野探讨区域职业教育协同发展具有重要意义。一方面,都市圈理念的融入能够激活职业教育协同发展的经济动力。职业教育注重对实用技能的践行与应用,但这并不意味着职业教育仅仅以掌握技能基本操作为教育的终极目标。相反,“授人以鱼不如授人以渔”,职业教育的落脚点应着力于通过创新

思维的培养不断为职业发展赋能,激活职业教育发展的内生动力,以职业进步促进产业进步与区域发展^[4]。归根结底,产业发展与经济价值的体现是对职业教育成效最有效的短期显性衡量指标之一,这与衡量都市圈的发展标准有异曲同工之处。因此,都市圈理念的融入能够为职业教育的落地勾勒愿景,通过都市圈中的核心城市发挥示范作用,职业教育能够找到向心力与发展目标,由此带动区域内职业教育携手共进。另一方面,都市圈理念的融入能够有机整合职业教育育人资源,提升育人效率与育人成果的影响深度,从而进一步提升都市圈凝聚力。都市圈的区域一体化特点能够为职业教育提供更多便利,都市圈的职业院校在人才培养、师资借调、产业链发展等方面均有较大的合作空间。同时,在都市圈中因地制宜培养的人才对本土有更深的情感积淀,也更了解本土产业特色,有助于都市圈文化的整合传承与价值再凝聚。总而言之,都市圈与职业教育协同发展互为表里、相辅相成。都市圈为职业教育协同发展提供了机遇与平台,职业教育也参与了都市圈发展中核心凝聚力与竞争力的打造。

二、都市圈背景下区域职业教育协同发展的困境

尽管都市圈的内涵和特点与区域职业教育协同发展有较高的契合度,将都市圈理念融入区域职业教育协同发展意义非凡,但目前在此过程中,仍存在一定阻碍。

(一) 体制机制尚未健全

福州都市圈背景下区域职业教育协同发展的体制机制尚未健全,即更多停留在理论构想层面而难以推进落地。具体表现为,一方面,投入机制不完善。区域职业教育协同发展涉及政策、产业、教育等不同方面的力量,而不同方面的利益出发点以及推动模式也有所差别。其中,政策的制定与落实需要行政力量的牵头与推进,这也是区域职业教育协同发展的基础与前提。而产业则涉及经济力量,与福州都市圈经济发展水平以及投入力度有关,具有较高的趋利性,是职业教育协同发展的支撑^[5]。因此,不同方面间由于自身的性质定位即存在一定的博弈,政策着力打造一视同仁的区域整体化和谐环境,而产业发展的逐利又不希望在前期的职业人才培养等方面做无用功,这便带来了区域职业教育协同发展下的困局,即导致某种程度上“上有政策下有对策”尴尬局面的出现。政策对区域职业教育协同发展的支持更多停留在理念构想与鼓励倡导上,产业仍以实际行动对职业教育投票,福州都市圈中发展水平较高、前景好、待遇优的产业自然吸引了头部的职业院校以及优秀的职业人才,最终导致职业教育发展仍是各自为政,在区域内难以协调平衡。

另一方面,保障机制不完善。职业教育协同发展中不同方面的力量进行了资源输入后,相应的保障机制也不完善^[6]。具有可操作性的保障机制目前仍相对匮乏,难以保障相应资源按照投资意愿输入到具体层面,在过程中也难以监督,对成效的验证也主要以资源接收方的主观展现为主。同时,职业教育立德树人理想的实现具有长效性,需要持续性的投入,但产业发展的浪潮往往一

涌而过,在产业投入的尝试中,相应的退出保障机制也尚未健全,导致沉没成本较高,影响了产业企业在职业教育协调发展上投入的积极性与参与的主动性。

(二)评价体系尚未完善

都市圈背景下区域职业教育协同发展的评价体系也不完善。首先,职业教育协同发展的贡献难以从客观量化的角度进行评估。评价体系的建立依托于量化指标,量化指标能够通过数字对相应成果进行更直观的展现。职业教育协同发展由于涉及不同体制的单位和部门,对量化指标的依赖更强,只有借助科学的量化指标,才更有可能将不同方面在职业教育协同发展上作出的努力进行有效的折算与转换,从而在同一可比较的水平上进行衡量比较,为下一阶段的调整和努力方向作出反馈。然而客观量化指标的确定本身即具有一定的难度。一方面,选何种指标存在争议。职业教育协同发展作为一个较大的议题,在整体推进过程中涉及的指标广、元素多,不同方面均可能对结果产生不同程度的影响,但在指标选择中,难以面面俱到。另一方面,如何量化也面临挑战。并非所有有效指标均可以通过数字进行简单的折算与量化,有些主观层面上的努力与探索涉及的机会成本等方面,在量化上难度较大。

其次,即使可从直观的职业院校风貌、就业率等维度评价职业教育协同发展的部分成果,在整合成体系上也具有较高的难度。职业教育协同发展的第一阶段,主要是职业院校在各层面加强联系与互动,相关活动的次数等指标可作为浅层的直观标准,但这远未达到协同发展的终点。职业院校沟通互动的效果如何,产业企业的参与深度如何,政策的引导力度如何等等各方面都会在更深层次上对职业教育协同发展产生更多影响。但如何对纷繁复杂的指标进行层次结构上的梳理,建立具有全面性的规范体系,仍是目前职业教育协同发展所面临的挑战。

最后,职业教育协同发展参与主体的多维性也为评价体系的建立带来了难度。一方面,政府、企业、职业院校多方都在协同发展上有不同深度的卷入,基于成败归因的主体性的视角,若职业教育协同发展取得一定成果,参与方很容易放大自身角色所作出的努力及其成效,而将其他努力置于副属性的次要角度,若职业教育协同发展停滞不前,遇到瓶颈,参与方则容易归咎于客观条件的不健全以及其他参与者的不作为,对自身的主体责任避重就轻。由此,各方都认可的科学客观的职业教育协同发展评价体系难以建立,协同发展的合力难以形成。另一方面,评价体系建立的立足点仍存在争议。是以结果导向为主,由职业教育协同发展在经济上实际回报的价值产出主导评价体系,抑或是以过程评估为主,由职业教育协同发展过程中各方的主观努力以及推进进度等方面建立评价体系,仍是评价体系建设过程中的困扰。以结果导向为主的评价体系建立较容易借助量化的指标标准,框架相对清晰,但功利性较强,与教育事业的长效性以及情怀建设有矛盾之处^[9];而以过程为导向的评价体系则主观性较强,部分成果难以量化,缺乏

科学客观的评价折算标准。同时,评价指标体系难以落地,难以通过绩效挂钩等形式体现到不同参与方的反馈上,尤其对于以企业为主的产业段,在市场经济中自有劳动力竞争体系,难以通过评价指标与体制内的规章制度进行高标准约束。因此,评价体系对各方的影响力极其有限。

(三)执行分工尚未明确

执行力是职业教育协同发展的核心。即使建立了完善的体制机制与体系化的评价指标,不推动具体执行仍是空中楼阁。但在区域职业教育协同发展中,执行分工上也存在一定的困难。

一方面,职业教育协同发展执行分工定位不清晰。本应承担主体作用的职业院校缺乏主观能动性,期待政府部门包办。究其原因,在传统思维中,职业教育协同发展常与校企合作、产学研一体的概念相混淆,通过具有一定行政强制力的政府部门制定相关规章制度,给予一定力度的优惠和支持,更容易撮合职业院校与产业企业各方,各方的利益诉求也能相对取得平衡。但实际上,职业教育协同发展虽然也包含产学研结合、校企合作等环节,但更多是作为载体和具体活动展开的,职业教育协同发展的可持续性需要建立在都市圈区域内的职业院校参与的主人翁精神,形成职业教育体系内部的凝聚合力,方才可能在场地建设、资源共享等方面各取所长,挖掘更多可能^[9]。另一方面,在职业教育体系内部,推动协同发展的管理与教学的分工也各执一词。职业教育协同发展需要管理体系的建设与相关制度的引导,但管理制度存在不切合实际、难以落地等困难,将执行压力逐层传导到教学一线,认为一线职业教育教师需在职业教育协同发展中提供保姆式服务,甚至发动自身行业资源链接不同区域内的职业教育同行。而教学端人才则对管理层面的支持与细化引导方案有过高期待,同时此类人才往往身兼多职,时间精力方面对职业教育协同发展的顾及不足。

三、都市圈背景下区域职业教育协同发展对策研究

(一)加强顶层设计,强化职业教育发展保障

加强顶层设计是职业教育协同发展的根本保障。尤其是福州都市圈内的区域性协同发展,调动更高层面的顶层力量才更可能推动更广范围内的有机协同。一方面,通过顶层设计的强化提升资源投入力度。可从项目的角度设立职业教育协同发展的专项委员会,为福州都市圈区域内同级城市赋予平等的话语权,提升福州都市圈区域内非核心城市的参与感,调动各方主动性,摆脱都市圈区域中核心城市一家独大的局面。同时,通过借调、交流等形式,促进福州都市圈职业教育协同发展网格化的形成。顶层设计中除了纵向的职权层级,还有平行的资源输送方与监督方,人才和资源在都市圈区域内能够有效流动,而非局限于原有的城市圈层固化。另一方面,通过有效顶层设计完善职业教育协同发展的保障。通过征求意见、听证研讨等形式,确立明确的监督机构,确保职业教育协同发展的资源投入与合理运用。同时,通过行政力量牵头,制定针对性政策,提升职业院

校的公益性,将民办职业院校纳入公办非盈利式管理框架与监督制度中,确保职业院校协同发展落脚于社会建设。此外,追求经济利益的产业企业,也可通过税费减免、推广营销、政策倾斜等手段,提升其培养本土化职业人才、参与区域内职业教育协同发展的积极性。

(二)完善评价体系,推进职业教育成果落地

评价体系的完善有利于职业教育协同发展的落地与推进,根据现有问题,可从评价指标、评价框架、评价方式等方面探寻突破对策。

首先,评价指标需进一步提升科学化。一方面,对于量化指标,可通过专家论证、业内互评、试点检验等形式进一步明确其合理性,而不应该仅仅因为其以数字化的形式便于选取而盲目将其纳入评价体系中;另一方面,对于非量化的数据,也并非一律排除在外,可通过质性研究、跟踪研究等方式提取合理的数量或质量上的量化点,并进一步探索合理的折算标准,将有效评价内容纳入评价体系。

其次,应进一步完善评价框架。评价指标相对零散,不利于评价的完整性与可持续性。因此,可用层级指标等方法搭建整体评价框架,梳理评估节点。一方面,评价框架中应考量全面性,将职业教育协同发展中涉及的相关主体有效纳入其中。明确主体后,从过程性的角度以及从细分类目的角度进一步梳理下级指标,确保评价的有效性^[9]。另一方面,评价框架的完善还包括评价权重的合理设置。职业教育协同发展中,职业教育体系始终是最大的获益者与核心推动者,因此,评价框架的搭建也应更多考虑以职业教育体系为支撑点,为其项目策划设计、资源调动、落地执行、现实效果等方面设置相对倾斜的权重比例。同时,可通过政府、产业、职业院校等不同主体的互评,提升评价体系框架的连接密度。

最后,创新评价方式也是完善评价体系的有效方式。一方面,针对目前职业教育协同发展中存在的评价各执一词相对难以保证客观公正的问题,可引入第三方机构,以外包服务的形式从非利益相关组织的角度评价相关活动的设计与执行效果。第三方机构的引入能够有效避免职业教育协同发展自己推进业务、自己评价服务的“自导自演”窘境,对内部主体有着更强的客观性与中立性,更有助于协调各方力量,对外部组织则更有说服力与公信力。同时,第三方机构能够以项目开展的方式,全程跟进以年为单位职业教育协同发展阶段,具有更好的监督效果,评价也更为系统,还能使职业教育协同发展体系内的主体腾出更多精力与资源集中于业务本身。另一方面,职业教育协同发展惠及的应该是福州都市圈内的产业发展与人才培养,即其最终落地成果与福州都市圈内的民众均息息相关,可通过产业面貌更新、民主体验测评、人才安居等指标从另一角度获取成果反馈。

(三)明确责任分工,推进职业教育协同发展

明确责任分工,有利于职业教育协同发展的高效落实。一方面,需要厘清主体组织的责任分工。职业教育协同发展的第一主体必然是职业院校,可通过签订社会公开承诺书等形式确保职业院校持续承担主体责任,在协

同发展的规划设置、资源获取、监督落实等方面积极主动作为。同时,都市圈内的行政力量需对职业院校提出的规划与资源要求作出及时的论证,对于具备较高合理性与可行性的部分,及时通过政策制定等相关手段确保其顺利推进。而产业端则应培养共同发展的大格局思维,积极为职业教育协同发展提供平台。另一方面,作为主角的职业院校,需要进一步梳理自身内部的责任分工。通过师德师风考核等方式提升职业院校教师素养,明确其立德树人的根本任务,提升职业院校教学质量与育人成效。同时,对于职业教育管理服务,也应贴合实际,扎根基层,通过人才库建设与维护、业内论坛、实地调研等形式为职业教育协同发展搭建平台,避免职业教育管理与现实脱节的情况发生。

福州都市圈为区域内职业教育协同发展提供了机遇与舞台,以此为契机,职业教育协同发展在体制机制建设、评价体系搭建、责任分工落实等方面的困境均可尝试新的思路。都市圈内职业教育协同发展必然向更公平、更科学合理、更高参与度与凝聚力的方向突破,从而有效助力都市圈可持续发展。

[基金项目:福建省教育科学“十四五”规划 2021 年度课题“福州都市圈背景下区域职业教育协同发展对策研究”(项目编号:FJJKGZ21-101)]

参考文献:

- [1] 顾甲,吴慧媛,刘法虎. 基于都市圈一体化发展的智能制造多元协同育人模式探析——以苏锡常为例[J]. 中国职业技术教育,2022(1):74-79.
- [2] 陈正江,胡焯丹. 以职教创新高地建设为抓手 构建高质量发展新格局[J]. 中国职业技术教育,2021(31):28-33.
- [3] 余雅晶,朱华兵. 提质培优行动计划下国家职业教育创新发展高地建设[J]. 教育与职业,2021(8):5-11.
- [4] 余凯,张艺,朱梓菡. 首都城市圈教育发展规划与建设国际比较研究[J]. 比较教育研究,2020,42(10):3-10.
- [5] 陈春霞,石伟平. “四化同步”战略下农村职业教育发展的适应性反思:症结与转型[J]. 现代教育管理,2018(7):79-83.
- [6] 王晓华,崔砚青,王振如,等. 都市型现代农业高技能人才培养改革与实践[J]. 中国职业技术教育,2015(26):68-72.
- [7] 魏明. 产业转型期我国都市职业教育的时代困境与生存变革[J]. 教育与职业,2015(23):5-9.
- [8] 纪韶. “十二五”期间京津冀都市圈农民工流动就业影响因素——微观决策模型分析视角[J]. 经济学动态,2012(8):24-30.
- [9] 王枫云. 都市圈职业教育资源配置中城市政府间的相互信任:形成阶段与培育路径[J]. 职教论坛,2012(9):14-16.
- [10] 范安平,张挚. “都市圈”发展与农村职业教育——发达国家的启示[J]. 继续教育研究,2010(8):34-35.