

# 湖北职业教育资源整合与管理体制改革研究

黄永林<sup>1,2</sup> 吕亮<sup>3</sup> 黄柳苍<sup>4</sup> 叶苏<sup>2</sup>

- (1. 湖北省文化体制改革智库,湖北 武汉 430079;
2. 华中师范大学 国家文化产业研究中心,湖北 武汉 430079;
3. 华中师范大学 财务处,湖北 武汉 430079;
4. 华中师范大学 校友工作办公室,湖北 武汉 430079)

[摘要] 近年来,湖北省深入学习贯彻习近平总书记关于职业教育的重要指示精神和全国职业教育大会精神,推动职业教育与区域产业相融共生、协同发展,为区域经济社会高质量发展提供了人才支撑和智力支持。目前,湖北职业教育在资源整合与管理体制改革方面仍存在问题,这在一定程度上制约了湖北职业教育高质量发展。本文对此展开研究,分析问题的主要表现及原因,并提出了进一步深化改革的具体建议。

[关键词] 职业教育;资源整合;管理体制;湖北

习近平总书记在党的二十大报告中强调,深入实施科教兴国战略。坚持教育优先发展、加快建设教育强国。“坚持以人民为中心发展教育,加快建设高质量教育体系,发展素质教育,促进教育公平。……统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新,推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位。”<sup>[1]</sup>对于湖北职业教育发展来说,要认真贯彻落实党的二十大精神,进一步明确办学定位和服务面向,将职业教育的办学思路真正转到服务国家需要和区域经济社会发展上来,转到增强学生创新创业能力上来,转到培养国家和社会需要的不同类型的人才上来,通过整合教育资源与改革管理体制,推动全省职业教育和谐、持续发展,促进教育公平和区域经济社会高质量发展。

## 一、湖北职业教育发展现状、特色及主要成效

### (一)湖北职业教育发展现状

2021年,湖北省有独立设置的中等职业学校263所,其中,中等技术学校103所,普通中等职业学校100所,职业高中学校51所,中等师范学校4所,成人中等专业学校5所。招生15.23万人,占当年高中阶段学校招生人数的38%;在校生42.03万人;教职工2.6万人,其中专任教师2.09万人。建成国家改革发展示范学校33所、国家级重点中等职业学校105所,占全省中等职业学校总数的52.47%。<sup>[2]</sup>

2021年,湖北省有高等职业院校61所(其中民办11所),院校数在全国排名第9;主要集中在武汉

[收稿日期] 2023-01-22

[作者简介] 黄永林,华中师范大学国家文化产业研究中心教授、湖北省文化体制改革智库主任,研究方向:文化产业、教育财会;吕亮,华中师范大学教育学院博士,财务处副处长,高级会计师,研究方向:高校财务管理;黄柳苍,华中师范大学校友工作办公室教师,研究方向:财会数字化;叶苏,华中师范大学教育学院博士,国家文化产业研究中心讲师,研究方向:教育领导与管理。

[基金项目] 中共湖北省委全面深化改革委员会2022年度改革智库研究课题“湖北职业教育资源整合与管理体制改革研究”(课题编号ZKCG202205)。

市(37所)、荆州市(4所)、宜昌市(3所)、黄冈市(3所)等。招生23.13万人,占当年普通本专科招生人数的48%;在校生56.08万人,教职工3.06万人,其中校内专任教师数2.04万人。有国家示范性高等职业院校4所、国家骨干高等职业院校5所、国家优质高等专科职业院校10所;省级示范性高等职业院校7所、省级优质专科高等职业院校15所。<sup>[3]</sup>

## (二)湖北职业教育发展的基本特点和主要成效

### 1. 出台相关政策,推动现代职业教育创新发展

湖北省高度重视职业教育,始终坚持把职业教育作为经济社会发展的重要基础和教育工作的重要战略重点来抓。近些年,为深入贯彻落实习近平总书记关于教育的重要论述尤其是职业教育的重要指示精神、《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》《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》和全国职业教育大会精神,湖北省先后召开了全省职业教育工作会议,出台了《湖北省人民政府关于大力发展职业教育的决定》《湖北省人民政府关于加快发展现代职业教育的决定》《湖北省高等职业教育创新发展行动计划实施方案(2017—2020)》等一系列文件,从制度、产业、技术、人才等方面推动全省职业教育高质量发展。2022年3月,湖北省人民政府出台了《关于推动现代职业教育高质量发展的实施意见》,特别提出“突出职业教育类型定位,统筹整合资源,优化结构布局,深入推进职业教育育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革,切实增强职业教育适应性,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠,为加快‘建成支点、走在前列、谱写新篇’提供有力的人才和技能支撑”<sup>[4]</sup>的总要求,按照聚焦产业、对接企业、鼓励创业、促进就业的要求,以提质培优、增值赋能为重点,持续增强职业教育适应性,积极推动职业教育与区域产业相融共生、协同发展,为区域经济社会高质量发展提供人才支撑和智力支持。

### 2. 聚焦现代产业,建好职业教育优势特色专业

对接湖北省“51020”产业体系建设,建立健全专业预警与专业动态调整机制。在中等职业教育专业建设方面,2021年,共开设专业148个,其中,新增专业点50个,淘汰专业点10个。平均每个市州专业布点90个,其中7个市州专业点数达100个以

上。全省建成7个国家级示范专业点,158个国家中等职业教育改革发展示范学校重点建设专业,169个中等职业学校特色专业。在高等职业教育专业建设方面,2021年,新增招生专业119个,其中,装备制造大类专业14个、电子信息大类专业6个、能源动力与材料大类专业4个。计算机类、自动化类、电子商务类等8个特色专业类在校生规模占全省高等职业院校在校生规模的51.75%。2022年1月,湖北省立项建设29所高水平高职学校(含8所“国家双高”建设学校)、84个高水平专业群。

### 3. 聚焦产教融合,培养职业教育能工巧匠人才

湖北省推动教产学研深度融合,创新校企合作育人新形式,打造独具特色的校企双主体培养模式。自2012年起坚持每年面向全省职业院校开展“职业院校企业行”活动,建立校企合作长效机制等。2021年,确定了5个产教融合试点城市和首批42家产教融合型企业。以培养学生的专业精神、职业精神、工匠精神为核心,通过现代学徒制试点院校及专业的引领示范,逐步形成了政府、行业、企业和职业院校合作培养技术技能人才的格局。2021年,中等职业教育直接就业19348人,用人单位对毕业生职业技能的满意度为92.68%。高等职业教育毕业生162887人,毕业生留在当地就业、到500强大型企业就业比例分别为55.56%和7.02%,为地方经济社会发展提供了有力人才支撑。

### 4. 聚焦教师素养,加强职业教育教师队伍建设

在中等职业教育教师队伍建设方面,通过完善校企“双元”育人机制、开展1+X证书制度试点、推动三教改革、健全四级大赛体系、探索专业教师晋升和评价机制多措并举,推动教师队伍专业能力升级,教师队伍结构进一步优化。本科以上学历专任教师占比92.44%、高级讲师以上职称占比22.43%。在高等职业教育教师队伍建设方面,通过加大“双师型”教师培训力度、积极选派师资赴海外任教和培训、完善人才引进和绩效分配机制等举措,培养高素质教师队伍。校内专任教师学历结构、职称结构、素质结构更加优化,硕士以上学位占比51.86%;高级职称占比30.71%;“双师型”教师占比59.53%。

### 5. 加大教育投入,夯实职业教育改革发展基础

从2018年到2020年,湖北全省中等职业学校

生均一般公共预算教育经费由 15992.25 元增加到 16199.22 元,增长 1.29%;生均一般公共预算教育事业费支出由 15853.65 元增加到 16193.00 元,增长 2.14%;生均一般公共预算公用经费支出由 6712.97 元增加到 7152.34 元,增长 6.55%。2020—2021 年,湖北省统筹中央和省级资金 5.074 亿元,用于改善中等职业教育办学条件。2021 年,湖北高等职业院校教育经费收入总额为 116 亿元,校均经费收入 1.97 亿元;经费总支出 110.84 亿元,校均经费支出 1.88 亿元;生均财政拨款 12025.72 元。各项经费逐年增加。2021 年,湖北省投入专项资金 4.4 亿元,支持建设 84 个高等职业教育品牌专业群、187 个高等职业教育特色专业和 169 个中等职业学校特色专业。<sup>[5]</sup>

#### 6. 聚焦发展条件,改善职业教育基本办学条件

2021 年,湖北省中等职业学校生均占地面积 33.16 平方米、生均校舍建筑面积 18.39 平方米、生均教学仪器设备值 6660.06 元、生均纸质图书 22.38 册;湖北省高等职业院校生均占地面积 58.2 平方米、生均教学及辅助、行政办公用房面积 19.16 平方米、生均教学仪器设备资产 9596.41 元、生均图书 65.7 册。基本办学条件逐步得到改善。近几年,湖北稳步推进职业学校校园信息化建设,扩容网络出口带宽,升级信息化基础设施,建成了一批智慧教室和虚拟工厂。

## 二、湖北职业教育资源配置和管理体制存在的问题及原因

### (一)管理体制不顺,权限分配不够合理

职业教育存在多个管理主体,不同主体间缺乏深层有效的合作,如财政部门、教育部门和人力资源与社会保障部门等政府部门间的协同合作不够。现行的职业教育管理体制下,职业院校的举办权、办学权、管理权主要集中在政府和教育行政部门,学校管理自主权缺乏。高等职业院校在行政和业务上分别隶属于不同政府部门和不同行业,同地区不同行业或者同行业不同地区的职业院校缺乏统一规划和有效管理。

### (二)资源整合不够,缺少资源共享机制

长期以来,政策资源、财政资源、人才资源、土地

资源的供给不平衡,造成湖北高职教育呈现出省会城市资源密集、地方市州资源稀疏的不均衡区域布局。各行业办学和各地政府办学体制相互独立,造成办学资源分散、共享困难,导致资源紧缺与资源浪费现象共存,教育资源难以充分利用。在属地化和行业化管理体制下,由于各地和各行业经济发展不平衡,对职业教育重视程度不一,导致高等职业教育资源分配严重失衡,校际间资源差距过大。

### (三)类型特色不优,同质化现象较严重

职业学校跟风随大流进行专业设置和学科布局十分常见,导致专业设置同质化严重和类型特色不明显。另外,缺少本科层次职业院校。

### (四)督导体系不全,考评机制尚待健全

从监管体系来看,政府及各级教育行政部门集办学、管理与评估等多重角色于一身,存在行政化的倾向。从督导内容、评价重点、督导力度来看,距离《深化新时代教育评价改革总体方案》要求还有相当距离。

### (五)产教融合不深,学校社会联系不紧

产教融合存在“政府热、社会冷”的现象,政府积极推动,但社会缺乏热情。企业与学校合作主动性不强,浅层合作多,行业协会对职业教育管理参与度严重不足。

### (六)方法手段落后,教学改革资源配置不足

职业院校内部对于教学改革的资源配置相对于招生宣传、实习实训、实验实践基地建设、改善办学条件等明显较少,导致当前职业院校尚未建立“以学习者为中心”的教学理念,未运用“翻转式”的学习方式,运用现代教学手段流于表面,紧跟时代发展的创新型案例教学不多,对学生创新创造能力培养重视不够。

### (七)教师队伍不优,“双师型”教师比例过低

教育教师队伍中,“双师型”优秀教师数量过少,2021 年,中等职业教育仅为 27.28%,低于 30% 的设置标准;高等职业教师普遍缺乏丰富的生产实践经验,无法满足培养“双创”人才的需要。

### (八)教育投入不足,办学条件尚未达标

2020 年,湖北省中等职业学校生均财政拨款 11274.12 元,高职院校生均财政拨款 12025.72 元,低于全国中高职生均财政拨款 1.6 万元的平均水

平。中等职业学校生均占地面积仅比国家最低标准多 0.16 平方米,其他办学条件指标大多低于设置标准。高等职业学校生均占地面积、生均校舍建筑面积、生均纸质图书数量均低于国家基本标准。加大对湖北职业教育基础投入(经费、土地等),努力改善办学条件,将是政府今后一段时期“补短板”的重要任务。<sup>[6]</sup>

### 三、深化湖北职业教育资源配置和管理体制改革的建议

优化资源配置和加强管理体制改革的推动湖北现代职业教育高质量发展的重要举措,湖北职业教育应以创新体制机制为突破口,以优化教育资源配置为重点,以深化产教融合为主线,着力破解制约湖北职业教育发展的瓶颈性问题,推动湖北职业教育高质量发展。<sup>[7]</sup>

(一)加强党组织的全面领导,建立专项工作推进机制

发挥好省委教育工作领导小组的议事协调职能和职业院校党组织的领导核心和战斗堡垒作用,确保职业教育正确方向,确保职业教育改革发展各项任务全面落实。建立由中共湖北省委书记、省人民政府省长任组长,省委、省人民政府分管负责人任副组长,省委、省人民政府有关部门负责人为成员的领导小组,负责统筹协调推进;组建由省人民政府副秘书长、省委教育工委书记、教育厅厅长牵头的工作专班,合作制定印发相关政策,具体推进工作。把职业教育作为对省内各级政府履行教育职责评价的重要内容,评价结果作为对地方政府及有关部门领导班子和领导干部奖惩的重要依据,落实行业部门和地方政府发展职业教育的责任。

(二)理顺职业院校管理体制,扩大学校办学自主权

打破学校类型界限、条块分割的藩篱,探索建立更加高效的职业院校管理模式。充分发挥行业主管部门的优势,巩固教育部门统筹规划、综合协调、宏观管理,人力资源社会保障行政部门和其他有关部门在职责范围内分别负责有关职业教育工作的良好格局。进一步深化“放管服”改革,在内部管理、教师招聘、教师待遇、职称评聘、校企合作、专业设置等方

面,赋予院校更多自主权。院校在限额内自主设立内设机构并报机构编制部门备案。院校按规定自主设置岗位及确定用人计划,自主确定招考标准、内容和程序,招聘方案报事业单位人事综合管理部门备案后,公开招聘岗位信息,自主招聘各类人才。职业院校与行业企业可按规定在目录外合作共建新专业、开发新课程、培养紧缺急需领域的技术技能人才。允许公办职业院校将当年超出预算的收入可自行投入教学运行或教育教学改革等职教事业发展方面,无须履行超收先审批再调整收入、支出预算的手续。

(三)优化职业学校教育布局,统筹推进资源整合

按照“一主引领、两翼驱动、全域协同”区域发展布局,构建与湖北经济社会发展需求相适应的职业教育空间布局。争取每个市(州)重点办好 1—2 所高等职业学校、每个县(市、区)集中力量办好 1 所设施完善、功能齐全的公办达标中等职业学校。

通过“合并、划转、重组、办教学点”等方法,推进全省职业教育资源整合。统筹优质中等职业教育资源,按照资源共享、优势互补的原则,探索组建若干所综合性、区域性、行业性联合职业技术学院,按照“小学院、大学校”的办学模式,在优质中等职业学校设置分院,重点培养五年一贯制高素质技术技能人才。打破隶属关系界限,多种方式整合原有部分职业院校及其他办学资源,新建一批能够服务中小微企业的技术研发和产品升级、满足民生需求的高等职业院校,组建一批服务地方产业发展、具有较大影响力的高水平高等职业院校。

出台全省职业教育资源整合方案,打破职业学校类型界限、条块分割藩篱,加强普通教育与职业教育渗透融合,完善中高职和本科衔接相互贯通的人才培养模式,一体化设计职业教育人才培养体系。打破普通高中和中等职业学校学籍限制,促进普通高中教育和中等职业教育相互融通,互认学习成果,允许符合条件的中等职业学校学生学籍转入普通高中。深化应用型本科高校“普职融合”试点,支持具备条件的普通本科高校开办职业教育本科专业或课程。

(四)完善现代职业教育体系,走内涵式发展道

路

按照“政府统筹、部门联办、教育协调、一校多能”的要求,稳步发展本科职业教育。以优质高等职业学校为基础,在湖北省内高起点规划、高标准建设5所左右本科层次职业学校。加快推动一批省属本科院校向应用型高校发展,鼓励开展职业本科教育。

适应技术技能人才培养需要,补齐高等职业学校办学条件短板,扩容高质量的高职院校序列,实施高职院校“双高计划”。对标国际国内一流职业院校,重点建设10所国家级高水平高等职业学校和专业、20所省级高水平高等职业院校、50个省级高水平高职专业(群),建设一批高水平专业化产教融合实训基地。

推动中等职业教育专业设置、学籍管理、办学条件等标准化管理,完善招生管理体制,将技工学校纳入高中阶段学校招生平台统一管理。实施中职学校“双优计划”,建设国家优质学校30所以上、省级优质学校50所以上和优质专业90个以上。

(五)推进职业教育产教融合,改革人才培养模式

服务湖北省“51020”现代产业集群发展,加快形成与现代产业体系相适应的技术技能人才培养体系。

建设培育一批产教融合型城市、产教融合型标杆行业 and 产教融合型企业。加强顶层设计,对接湖北产业链和创新链的专业体系优化职业教育学科布局,实现每条产业链有1—2所应用型本科高校和职业学校重点对接发展。试点布局建设5个左右省级产教融合型城市,打造形成5个左右特色鲜明的省级产教融合型行业,建设培育300个左右省级产教融合型企业,重点建设100个左右发挥示范引领作用的产教融合型企业。

建设一批国家级产教融合园区、省级产教融合示范区、技能人才培养综合园区和示范性职业教育集团(联盟),引进一批高水平职业院校和省内外高新技术企业。推动引企入校、引校入企,支持校企共同在学校建设生产性实训基地,共同在企业设置教学或科研中心,实现校企深度融合,打造校企命运共同体。

形成政企校三合办机制。一是政府与企业结

合。政府机构搭建校企合作平台、创新创业平台、实践实训平台;二是学校与企业对接。鼓励职业学校与省内各类园区、开发区深度合作共建产教融合园区,精准服务区域发展和企业需求;三是企业主动推动融合。从自身发展需要出发,创建企业大学、共办职业院校、共建行业学院和协同创新平台,开展协同育人和协同研究。

(六)增设评估标准和绩效指标,深化教育教学改革

增设若干评估职业院校关于教育教学改革资源配置的评估标准,增加评价职业院校教育教学改革经费投入与支出的绩效指标,引导职业学校在内部资源分配时重点关注教育教学改革工作。

制定湖北省公办职业学校教职工编制标准,按标准配齐教师;完善职业院校教师招聘办法,分层次制定职业院校专业课教师招聘标准,建立“双渠道”教师招聘制度;落实教师定期到企业实践的规定,鼓励企业技术骨干到学校从教,推动教师固定岗与教师流动岗相结合、校企互聘兼职的教师队伍建设改革。

系统推进职业教育“三教”改革,完善“双师型”教师培养培训体系。未来5年分步打造5—10个国家级“双师型”教师培养培训基地,建设50个左右省级“双师型”教师培养培训基地,培育建设200个左右省级“双师型”名师工作室、技能大师工作室。

以学习者为中心,全面实施弹性学制和学分制管理。探索中职与高职“3+2”、中职与职业教育本科和应用型本科“3+4”、高职与职业教育本科和应用型本科“3+2”对口贯通分段培养。完善高等职业院校与普通本科高校联合培养四年制应用型本科人才的培养模式。

推行项目化教学、虚拟仿真教学、数字媒体现代化教学等教学模式,加快推进职业教育信息化,促进信息技术深度融合教育教学和管理服务全过程;建设省级职业教育管理服务云平台,强化职业教育大数据管理与应用。

实施“走出去”战略,开发一批示范性中外合作办学项目,加强与国际高水平职业教育机构和组织的交流合作,推动职业教育跟随中国企业走出去。支持、鼓励职业院校教学创新团队、优秀专业教师赴

国外进修培训。

### (七)建立多元职教投入机制,奠定良好发展基础

持续加大职业教育经费投入,逐步提高职业院校生均拨款标准,新增财政性教育经费应向职业教育倾斜。完善成本分摊机制,根据专业特点、培养成本和办学水平,制定差异化的职业院校学费标准和生均拨款制度。基于生均培养成本,建立职业学校学费标准动态调整机制。落实职业教育生均定额拨款制度,确保财政拨款水平逐步提高。

鼓励社会力量以资本、知识、技术、管理等要素参与职业教育,通过 PPP 模式、融资贷款、土地置换等途径进一步拓宽职业教育投入渠道。对向职业教育进行捐赠的各类企业按照政策进行企业所得税税前扣除,同时对符合条件的公益性捐赠进行财政配比奖励。

在各地市和县(市、区)国土空间总体规划中,统筹布局各类职业教育基地和示范园,按照国家关于职业院校的生均占地面积等标准增加对职业教育土地供给,保障职业教育合理用地需求。用地计划安排应优先保障职业教育设施用地需求,加大职业教育项目规划建设审批支持力度,提高审批效率,优化服务。

#### 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)

[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm), 2022-10-25.

- [2] 湖北省教育厅职业教育与成人教育处. 湖北省中等职业教育质量年度报告(2021年度)[EB/OL]. [http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr\\_\\_GK2020/tjtj\\_\\_GK2020/202203/t20220311\\_4036797.shtml](http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr__GK2020/tjtj__GK2020/202203/t20220311_4036797.shtml), 2022-03-11.
- [3] 湖北省教育厅职业教育与成人教育处. 湖北省高等职业教育质量年度报告(2021年度)[EB/OL]. [http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr\\_\\_GK2020/tjxx\\_\\_GK2020/202203/t20220311\\_4036829.shtml](http://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr__GK2020/tjxx__GK2020/202203/t20220311_4036829.shtml), 2022-03-11.
- [4] 湖北省人民政府. 关于推动现代职业教育高质量发展的实施意见(鄂政发〔2022〕9号)[EB/OL]. [http://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezf/202204/t20220414\\_4082542.shtml](http://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezf/202204/t20220414_4082542.shtml), 2022-04-14.
- [5] 教育部,国家统计局,财政部. 2012—2021年全国教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/sjzl\\_jfzxgg/](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_jfzxgg/).
- [6] 中华人民共和国教育部. 中国职业教育发展报告2012—2022年[M]. 北京:高等教育出版社,2023:6—110;湖北省教育厅,省统计局,省财政厅. 2012—2021年全省教育经费执行情况统计公告[EB/OL]. [https://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/zc\\_\\_GK2020/gfxwj\\_\\_GK2020/index\\_1.shtml](https://jyt.hubei.gov.cn/zfxxgk/zc__GK2020/gfxwj__GK2020/index_1.shtml).
- [7] 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创优的意见[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs\\_\\_ztzl/bsgjfgd/zcfb/202011/t20201104\\_498165.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A07/zcs__ztzl/bsgjfgd/zcfb/202011/t20201104_498165.html), 2020-07-30.