

现代职教体系视域下民族地区职业教育区域 协调发展的基础、困境与路径探索

段文忠

(安徽商贸职业技术学院 电子商务学院, 安徽 芜湖 241002)

摘要: 2022年12月,《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》印发,要求围绕区域协调发展战略,以“省域”为单位,实施现代职业教育体系建设改革,既能兼顾区域发展差异,又能确保改革有效落地。但是,在民族地区,因为经济发展、改革活力、职教基础与发达省份存在较大差距,职业教育深化改革还存在诸多现实困境。通过对比分析和实证研究,提炼出“特色、抱团、借力、依策、破局”的民族地区省域现代职业教育体系建设的发展路径和特色路径。

关键词: 现代职业教育体系; 民族地区; 协调发展; 省域

中图分类号: G719.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-9255(2023)03-0068-05

2022年12月,中办、国办联合印发《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》,明确将“探索省域现代职业教育体系建设新模式”作为三大战略任务之一,从原来的省部共建试点,开始在全国范围内,以“省域”为基本单位进行职业教育改革。作为首次提出“从中央到地方”的省域改革体系,有着极强的现实意义,是现阶段破解职教改革难题的有效手段。

在事关社会稳定、民族团结、乡村振兴等大局的民族地区,存在人口基数少、经济基础弱、发展活力不足等现实困境,以“省域”为单位探索现代职业教育体系改革仍任重道远。民族地区职业教育高质量发展是国家实施教育公平战略的重要保障,是振兴民族地区经济发展的重要手段。鉴于民族地区特色发展方向未明确等问题,民族地区现代职业教育体系的特色化构建,迫在眉睫。

一、现代职业教育体系建设的 改革动因和政策指引

经过长足发展,我国已经建成了体系最全、体量最大的职业教育体系。适应社会结构变化和人才需求变化,实现职业教育高质量发展,由大变强,形成中国特色,需要现代职业教育体系支撑。

(一)改革动因:社会需求的外部牵引和改革困境的内部驱动

1. 外部因素。首先,2022年我国人口首次负增长,技术技能人才的缺口将进一步加大。其次,

我国经济结构发生根本性变化,粗放型、低价值的产业正在转移,人工智能的出现也将改变原有的劳动密集型产业,对技能人才的要求发生变化。最后,社会对职业教育的认可度还不高,特别是在高职阶段,普职比并未被家长所接受,全社会的职教意识急需改进,很多初中生对未来缺乏学业和职业规划。^[1]随着教育水平提升,高等教育的普及,社会所需要的高素质技能人才培养需要构建与之配套的现代职业教育体系。

2. 内部因素。目前主要存在两方面困境。一是职业教育人才培养供给侧和需求侧不均衡的问题。产教融合的深度还不够,企业参与职业教育程度不够,导致了学校人才培养滞后于行业变化的人才需求,对于新技术、新模式、新变化的快速响应不够;二是职业院校开展改革的主动性不够、活力不足。职业教育得到了空前关注,职教政策层出不穷,部分省份缺少主动求变的意识,不能结合地方实际,形成地方特色,打造样板房。民族地区职业教育存在的问题更加突出,“统一标准”让其失去了民族特色,“拔高标准”让其很难跟得上。

(二)政策指引:全周期、区域统筹、产教融合、科教融汇

1. 基座——全周期构建体系。从幼小阶段开始融入职业教育课程,在高职、职教专科、职教本科阶段构建可选择的、多样化的、有梯度的职业教育体系,实现职普融通;职业院校实施开放办学,

收稿日期:2023-08-14

基金项目:中国特色高水平高职学校和专业建设计划项目(2020sgxm12);安徽省教育厅高校优秀青年骨干人才国内访学研修项目(gxgnfx22185)

作者简介:段文忠(1986—),男,山东聊城人,安徽商贸职业技术学院电子商务学院副教授,硕士。

DOI: 10.13685/j.cnki.abc.000705

建立社会化的继续教育和技能培训体系，助力终身学习体系构建。

2. 机制——“省域”统筹发展。以区域为单位，整体统筹职业教育与经济发展、社会生活之间的关系，吸引政府、行业、企业、社会人员等参与到职教体系改革中来，改变以政府办学为主体的办学格局，探索混合所有制现代产业学院，形成多方参与、多元协同、统筹发展的职业教育运行机制。

3. 路径——从“产教”到“科教”。以产教融合为关键，改变原来“产与教”“企与校”之间的关系，构建适应市场需求的、匹配产业结构的现代职业教育结构；以科教融汇为突破口，提升职业教育社会服务和协同创新的能力，以培养现场工程师为导向，构建融人才培养、技术创新、社会服务于一体的职教结构。为学校放权，激发主动性，提升职业学校的关键办学能力，形成“一地一氛围、一校一特色”的办学环境。

二、民族地区职业教育发展基础的实证分析

(一) 整体：体现教育公平，教育经费占比较高

根据国家统计局数据，2020年全国31省市教育经费48966亿元，占国内生产总值的4.85%；而民族八省区教育经费投入与所在地区生产总值的比例均高于全国平均水平，其中，西藏自治区

16.63%、青海省9.74%、贵州省8.11%；此外，在每万人教育经费投入中，民族地区有7个省区超过全国平均水平，其中，西藏自治区0.86亿元、青海省0.49亿元、新疆维吾尔自治区0.43亿元。这些都体现了国家注重教育公平，考虑地区均衡发挥的政策导向和资金支持。

(二) 结构：职教主体地位，职普比高于平均水平

民族八省区共有高职院校237所，占全国总数的16.14%（2020年全国高职院校1468所），其中，西藏自治区3所、青海省8所、宁夏回族自治区12所，数量排名全国后3位。民族8省区内职业院校不仅数量少，而且起步较晚，都是在近些年升格为高职的。部分中职院校建校时间较晚，例如，山南市第二中等职业技术学校是2016年才开始招生。

虽然民族地区职业院校数量不多，但是已经成为当地教育体系的“顶梁柱”，2021年全国高职在校生与本科在校生的比例为0.84:1，但在民族地区该比值达到了1.06:1，其中，广西壮族自治区为1.22:1（全国首位）、贵州省1.18:1、新疆维吾尔自治区1.13:1。不过，中国在校生与普通高中在校生比例与全国水平持平，均为0.50:1，仅有青海省、广西壮族自治区、云南省高于平均值，具体见图1。

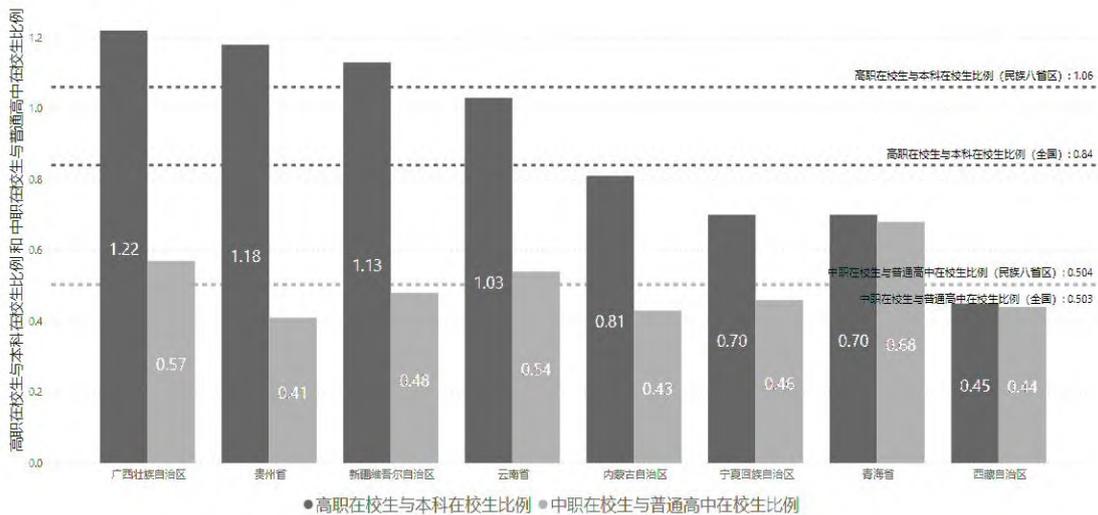


图1 2021年民族地区职业教育与本科、高职比例

(三) 成效：处于弱势地位，标志性成果亟需突破

在高职“双高计划”197所建设单位中，民族8省区共有17所院校入选，占民族地区院校总数的7.17%（全国平均值13.42%），其中，广西4所，贵

州、内蒙古和云南各3所，西藏自治区和青海省未有学校入选，而且在入选名单未有学校进入双高校B档及以上。在职业教育国家教学成果奖、国家优秀教材奖、职业教育国家精品在线课程评选中，民族八省区都处于弱势地位，获奖比例远低于全国平均水平。

表1 民族地区入选双高计划情况

省(区)	2020年高职(专科)院校数	入选双高计划数量	比例
全国	1468	197	13.42%
民族八省区	237	17	7.17%
宁夏回族自治区	12	2	16.67%
广西壮族自治区	44	4	9.09%
内蒙古自治区	37	3	8.11%
贵州省	46	3	6.52%
云南省	50	3	6.00%
新疆维吾尔自治区	37	2	5.41%
青海省	8	0	0.00%
西藏自治区	3	0	0.00%

三、民族地区构建省域现代职业教育体系的实然困境

在以往的职教政策中,大多是国家层面统一规划、统一布局,直接落实到学校层面实施,很少在省级、市级层面开展整体职教体系改革。民族地区受困于经济发展与职业教育发展现状,以“省域”为单位构建现代职业教育体系存在着诸多困难。

(一)基础困境:经济制约职教发展,且未形成协同推进

目前,职业教育水平与区域经济发展状况高度吻合,表现出极强的正相关,广东、山东、江苏、浙江等经济大省的职业教育水平和活力居于全国前列。而民族8省区,处于独特的地理位置,人口数量较少,经济发展基础有较大差距,在2022年人均GDP数据统计中,仅有内蒙古自治区在全国均值以上,西藏自治区、贵州省、广西壮族自治区都在6万以下。此外,民族地区企业规模受限,很多企业的总部并不在此区域,很难形成有成效的校企合作模式,很多学校只能安排学生到沿海发达省份进行实习实训,且实习岗位专业对口率不高。在国家级职业教育集团、联盟评选中,也鲜见民族地区身影。

与此同时,在国家区域一体化发展战略中,有长三角一体化、京津冀一体化、粤港澳大湾区建设,但是在民族8省区里,没有国家一体化发展战略,在民族地区也没有开展前期的省部共建试点。省域内职业院校数量较少,单个学校实力不够,又没有形成协同发展的态势。区域经济薄弱缺少产业支撑,跨区域难以协同,无法推动“产业需要人才,

人才需要教育,教育支撑产业”的正向循环。

(二)体系困境:稳定与发展、升学与就业的关系需要优化

民族省区多处处在边境,具有独特的地理位置和政治影响,社会稳定是最重要的因素,对于发展的容忍度、包容度都不如东部区域。效率性问题制约较大,收入体系也与其他地区有所区别,往往是基础工资较高,刺激发展的激励措施有较大差距。在绩效工资中,固定部分占比较高,浮动的激励部分占比较低,很难调动大家投身到改革中来。

民族地区分数线相对来说较低,普职比例和内地也不尽相同,大部分同学都可以进入高中、本科院校,职业教育的生源基础相较于其他省份要相对较弱。职普融通体系的构建面对较大的压力。此外,国家在中考、高考对于民族考生有一定的政策支持,区域内学生对于技术技能型工作认识不够,地方职业教育在夹缝中生存。

体系困境还体现在学校在职教体系中充当的角色上。学校是现代职业教育体系构建的基本单位,也是成功与否的最关键单元,更是职业教育改革的爆破点、前沿阵地。学校是政策实施者,只能在办学关键能力上形成创新,在“三教”改革等微观层面上形成突破,可以形成“自下而上”“向上管理”的力量,但是很难发挥“自上而下”“整体突破”的爆破力。对于产教融合、科教融汇,学校有着最直接、最急迫的主动性,但是,面对政府、行业、企业,又存在一些无奈性、无力感。学校发展站的空间和视野,更多是在眼前、在当下,没办法在更广范围、更长时空下做决策,

很难形成体系，也不可能真正实现“一校一特”的区域规划。

（三）人力困境：支撑职业教育发展的师资严重不足

师资结构不合理：民族地区职业院校师资力量薄弱，尤其是双师型教师和企业兼职教师，师资结构不合理。因为缺少产业依托，民族地区职业院校特别是中等职业院校的教师大多缺少企业经验，甚至并非专业教师出身，往往都是公共课老师转型而来，对于职业教育和产教融合的理解都不够到位。中、西部地区未达标的省（区、市）的中等职业教育专任教师亟待补充，生师比亟待改善。^[2]

外地人才招聘难：民族地区因为经济发展、城市配套等方面与东部沿海省份有较大差距，对于人才的吸引力严重不足，部分地区较为偏远，自然环境较为恶劣，更加难以吸引人才。例如西藏区域，因为高海拔缺氧的自然条件，往往让其他区域的人才望而生畏。

东部虹吸效应强：江苏、浙江、广东等职业教育较为发达的省份出台了一系列人才引进政策，当地政府和学校在待遇、经费、住房等方面设置了丰厚的条件，使得民族地区 8 省区大量优秀的职业院校教师被虹吸走。

四、民族地区职业教育区域协调发展的路径探索

近年来，我国先后在山东、甘肃、江西等省份试点以“省部共建”形式推动职业教育发展，取得了较好成效，为民族地区职业教育协调发展提供了可参考的样板和路径。

（一）特色发展：打好民族牌，一省（区）一品牌

东部地区因经济结构相似，以“省域”为单位发展现代职业教育体系的差异性不大，很难形成特色，这个从各省的专业布局就可见一斑。而职业教育应该呈现百花齐放、百舸争流局面。

原先，西部民族地区教育没有结合当地实际情况来发展教育。^[3]民族地区职业教育体系要找准不一样的定位，做到“当地离不开”的职业教育，不求大而全，而求小而精，服务地方特色产业，将民族文化、民族技艺传承创新纳入职业教育体系。^[4]例如西藏职业技术学院以“唐卡”等非物质文化遗产为突破口，在校内各专业探索民族文化遗产。职业学校要挖掘民族特色文化资源^[5]，民族地区自然

和文化资源丰富，旅游业相对较为发达，民族地区要对应地区旅游业，大力发展旅游管理、导游等相关专业，逐步建立起职业教育的民族品牌、民族特色，成为全国职业教育中最有亮点的板块。

（二）抱团发展：产教融合联合，区域一体推进
民族地区单个职业院校实力确实比较薄弱，在省级主管部门统一指挥下，建立省域内的合作共同体，求同存异，整体推进，实现同区域内协同发展，由相对领先的院校牵头，联合龙头企业，形成职业教育联盟，实现中高职一体化，实现普职融通。同时，整体制定政策，覆盖教育部门、商务部门、人社部门，有效强化民族地区职业教育的多方联动^[6]，构建出省域抱团发展的局面。

国家围绕区域协同发展，制定了长三角一体化、京津冀一体化、粤港澳大湾区等跨省域发展战略，既能保障紧邻省份的情况相似，也能实现区域内以强带弱。在民族地区对于经济、文化相似的区域，例如，西藏自治区和四川、青海省内的藏区，可以推动协同发展，甚至还可以试点“市域”协同的职教体系构建，例如，教育部与江苏省人民政府发布《关于整体推进苏锡常都市圈职业教育改革创新打造高质量发展样板的实施意见》，以苏锡常都市圈探索市域产教联合体，建设开放型区域产教融合实践中心。

（三）借力发展：东西协作、山海合作

在东西协作、山海合作的背景下，不仅是政府与政府，经济对经济，在职业教育领域也形成了较好的跨区域帮扶态势，出台了《职业教育东西协作行动计划（2016—2020年）》。例如在全国职业院校技能大赛教学能力比赛中，在东西协作政策的支持下，西藏职业技术学院获奖比较高，展现出较好的教学改革效果。要总结经验，将协作的经验成果在更广范围内应用推广。当然在东西协作时，还要避免虹吸效应，出台相关政策，切断职业教育发达地区继续在西部虹吸人才的通道，适度抵消强者愈强的马太效应。

（四）依策发展：省部共建，资源倾斜

省部共建机制的建立需要中央与各省之间形成合作关系^[7]，民族地区要牢牢把握中央赋予的政策优势，推动省部共建。在原本就较为薄弱的基础上，仅靠民族地区职业教育自我驱动显然是不够的，政府、教育主管部门层面既要有发达地区的区域协同策略，还要制定民族地区抱团发展区域协同

策略,推动职业教育省部共建,在职业教育层面出台面向民族地区的专项政策。在国家级教学改革项目中,基于专项考虑,很多大型比赛、会议等活动在民族地区举办,可以提升民族地区职业教育影响力。政策持续关注东西协作、东西交流,继续探索结对、帮扶工作,在更大平台、更大范围内实现更广合作。

(五)破局发展:激发活力,树立样板

首先,要实现省级统管,提升职业教育定位,明确职业教育是事关地方经济发展的重要任务,对教育部门、人社部门、商务部门、发改部门、农村部门统一管理,将职业教育发展所需的各项资源全部汇聚起来,发挥合力。其次,要省级统筹。省级人民政府综合考虑发展定位,根据省内各区域发展差异和产业布局,制定出相适应的职业教育配套政策,满足高素质技术技能人才需求。最后,要省级统抓,省级层面可以统筹考虑院校的设置、年度招生计划、专业设置备案,同时对于最重要的中职和高中分流,也只有从省级层面上才能决策。

实施一校一政策,借助相关政策,实现精准定位,让每个学校都能找到自身独特的发展路径。改革绩效分配方案,形成“人人想干事、人人能干事”的氛围,请进来,走出去,利用好援藏、帮扶政策,借鉴发达地区职业教育办学经验,让其在民族地区生根、发芽、结果。主动作为,主动牵头,探索地方特色的产教融合模式。缺少大企业,就带动中小

企业联盟,形成本地化的职教发展氛围,以高质量就业为导向,实现技术技能人才的培养输出。

中国特色的现代职业教育体系中,地方实践与探索始终是主阵地。^[8]结合国家前期省部共建职业教育的试点经验,民族地区以“省域”为单位,实现最有效、最直接、最能主动在金融、土地、财政等政策方面给予职业教育最大支持,才最有可能建成有活力、有特色的现代职业教育体系。

参考文献:

- [1] 娄元元,袁文杰.西南边疆地区初中生职业启蒙教育需求调查[J].职业技术教育,2021(15):57-63.
- [2] 赵敏,袁潇.东、中、西部中等职业教育师资结构的现状、影响因素及优化策略[J].教育与职业,2021(23):75-81.
- [3] 贺能坤,黄春春.西藏共生教育发展的逻辑与路向[J].西藏大学学报,2022(4):221-230.
- [4] 李树峰,陈玲,许健琼,等.西藏职业教育扶贫:政策溯源、基本状况与SWOT分析[J].民族学刊,2022(7):119-128+151.
- [5] 杨磊,李锦鑫.职业教育赋能民族地区现代化建设的价值、遵循与路径[J].教育与职业,2023(9):67-70.
- [6] 乔云霞,李峻.论乡村振兴背景下民族地区职业教育的高质量发展[J].职业技术教育,2022(6):33-39.
- [7] 匡瑛,吴君逸.基于“一统三融”的现代职业教育体系改革:新思路、新挑战与新举措[J].职教论坛,2023(7):26-36.
- [8] 柳礼奎.基于地方实践视角的天津现代职业教育体系思考[J].教育观察,2023(1):62-64+79.

The Foundation, Dilemma and Path of Regional Coordinated Development of Vocational Education in Ethnic Areas from the Perspective of Modern Vocational Education System

Duan Wenzhong

(School of E-commerce, Anhui Business College, Wuhu Anhui 241002)

Abstract: In December 2022, the Opinions on Deepening the Reform of the Construction of the Modern Vocational Education System were issued, requiring the implementation of the reform of the construction of the modern vocational education system around the regional coordinated development strategy, with the “province” as the unit, which can not only consider the differences in regional development, but also ensure the effective landing of the reform. However, in ethnic areas, because of the large gap between economic development, reform vitality and vocational education foundation and developed provinces, there are still many practical difficulties in the deep reform of vocational education. Through comparative analysis and empirical research, the paper extracts the development direction and characteristic path of modern vocational education system construction in the provinces of ethnic areas with “characteristics, solidarity, leverage, policy and break the situation”.

Key words: Modern vocational education system; Ethnic areas; Coordinated development; Province