

# 推进1+X证书制度试点管理体制与运行机制建设探索

王江清<sup>1</sup>,杨承阁<sup>2</sup>

(1.湖南省教育科学研究院 湖南省教育战略研究中心,湖南 长沙 410005;

2.湖南工业职业技术学院,湖南 长沙 410082)

**摘要:**1+X证书制度试点是国家职业教育发展改革的重要创新举措。基于1+X证书制度在省域试点的视角,研究1+X证书制度试点工作基本特征,探索建立全过程质量控制的1+X证书制度试点工作管理体制与全方位协同推进的运行机制,破解试点过程中各方责权利边界模糊、试点过程监管有缺位等问题,为规范试点运行,科学有效推进试点工作提供优选路径。

**关键词:**1+X证书制度;管理体制;运行机制

**中图分类号:**G712 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2022)0011-0043-05

1+X证书制度是“党中央国务院对职业教育改革做出的重要部署,是落实立德树人根本任务、完善职业教育和培训体系、深化产教融合校企合作的重要制度设计创新”<sup>[1]</sup>。为缓解长期存在的技术技能人才供需矛盾,职业院校学生所学内容与就业岗位不对应等问题提供了有效途径。积极稳妥推进1+X证书制度试点工作,需要深入研究1+X证书制度试点的基本特征,建立与之相适应的试点管理体制与运行机制,保障试点工作高质量、高效率推进。

## 一、1+X证书制度试点工作基本特征

### (一)“政、企、校”协同的工作主体

1+X证书制度是在“放管服”改革背景下,由教育行政部门统筹引导、行业企业深度参与、职

业院校主体实施,促进职业教育更好服务国家重大发展战略和地方区域经济建设的重要制度创新。试点推进过程中,需要教育行政部门通盘考虑辖区内产业结构特征、职业教育发展基础、职业院校办学特色等因素,统筹本区域试点工作;需要行业企业搭建产教融合平台,着眼行业发展对人才与技术技能需求,开发职业技能等级证书及其标准并持续优化,推动证书与标准获得国内外行业企业广泛认可;需要职业院校主动承担起优化人才培养方案和改革人才培养模式的主体责任,积极参与试点工作,探索书证融通途径,精准对接企业岗位人才需求和行业发展趋势,优化师资结构和教学资源,打破岗位与工位间的固有屏障。

收稿日期:2022-01-24

基金项目:教育部职业技术教育中心研究所2020年度1+X证书制度专项研究课题“1+X证书制度试点管理体制与运行体制机制研究”

作者简介:王江清(1965—),男,研究员,主要研究方向为职业教育;杨承阁(1988—),男,讲师,主要研究方向为职业教育。

1+X证书制度作为一种新兴制度,涉及范围广、机构多、流程长、人员复杂。积极稳妥推进试点工作,必须建立起“政、企、校”三方协同的工作主体。一是政校高效联动。教育行政部门要充分发挥统筹优势,职业院校积极配合,从全局角度出发,遴选辖区内试点院校、试点证书,确定试点专业、试点规模,开展教师培训、学生培训和考核,协同推进试点工作、完善试点实施流程。二是校企各展所长。职业院校发挥教学资源聚集和育人经验优势,弥补行业企业参与职业教育人才培养可能存在的短板;培训评价组织根据所在行业企业岗位人才需求制定职业技能等级标准,助推职业院校专业转型升级,解决职业院校特别是偏远地区职业院校与企业用人需求对接难的问题。三是政企互为补充。发挥教育行政部门宏观视角与统筹协调作用,引导试点工作科学推进、规范实施;发挥行业企业市场机制优势,由开发职业技能等级证书及其标准的培训评价组织对证书的声誉负责,获得市场认可,形成规范的市场运行机制。

#### (二)“岗、课、证”融通的工作内涵

“岗、课、证”融通是1+X证书制度的逻辑起点,“1”指的是学历证书,是学生在职业院校学习过程和结果的凭证;“X”指的是若干职业技能等级证书,是学生特定职业技能掌握水平和熟练程度的凭证。“1”与“X”相互独立又相互关联,开展1+X证书制度试点,其关键在于如何落实“+”。“岗”是岗位需求,“课”是学历教育课程,“证”是职业技能等级证书。其中,“岗”是“课”和“证”的依据,“课”是在专业维度满足“岗”的培养需求,“证”是在某项职业技能上对接“岗”的需要。“岗”“课”高度融通是学历教育高质量的必然路径,“岗”“证”高度映射是有价值“X”的重要基础,“课”“证”融通是院校学生获得“证”的必然选择。因此,以“岗”的需求为依据,将“证”的标准融入“课”的内容,做到“岗”“课”“证”融通,使学生通过“课堂”学习即可具备考取相应职业技能等级证书的能力。

#### (三)“引、管、监”结合的工作方法

1+X证书制度是一种新兴制度,应根据试点的进展不断优化和完善实施路径。在推进1+X证书

制度试点工作中,教育行政部门及有关机构应当充分发挥其引导、管理及监督职能,做到“引、管、监”结合。一是发挥教育行政部门在试点工作中的引导职能。通过统筹协调、专项支持、项目引领等方式,促进职业院校精准对接国家重大战略、区域经济发展布局和民生基本需要开展试点。二是加强教育行政部门在试点推进过程中的管理职能。通过建立运行规范与管理机制,促进职业院校从行业企业岗位真实需求和人才培养实际需要出发,科学规划试点工作,分批分专业开展试点,合理确定试点规模,规范组织试点考核,切实保障试点进程中“1”的主体地位不动摇。三是强化教育行政部门对职业院校和培训评价组织试点工作的有效监督。树立试点工作典型,及时通报试点推进不力的院校和清退社会企业认可度低的证书,保障试点工作健康、稳定发展。

#### (四)“校、师、生”共进的工作目标

1+X证书制度试点工作的目标是要增强院校办学的适应性,提升教师专业实践能力及技能教学水平,提高人才培养质量,实现学校、教师和学生的共同发展。一是促进院校发展。试点实施的过程是职业院校对照职业技能等级标准的要求,不断优化专业办学条件、课程体系、教学内容、教学组织形式的过程。1+X证书制度为职业院校带来了行业企业广泛认可的职业技能等级标准,大大降低了职业院校获取行业最新技术、最新资讯、最新标准的难度,通过对标建设,职业院校办学水平将得到显著提升。二是促进教师发展。为了满足学生技能培训需要,职业院校专业教师应先“吃透”职业技能等级标准,保持自身技术技能水平与行业发展的同步。随着试点的推进,通过职业技能等级标准与专业人才培养方案、课程标准、教学内容、教学资源融合实践探索的机会越来越多,职业院校教师书证融通研究能力也将得到逐步提升。三是促进学生发展。职业技能等级证书及其标准的出现,推动了教学内容与行业企业岗位人才需求的高度对接,为职业院校评价人才培养质量提供了新的视角和方法,实现学生在专业领域细分范围内的水平评价,解决职业院校教学内容与企业需求对接难的问题,

确保学生“学有所用”。

## 二、建立全过程质量控制的管理体制

### (一) 全程监控, 遵循质量管理与控制科学原理

1+X 证书制度是在放管服背景下采用市场化机制探索职业技能水平认证的新探索, 打破了原职业资格证书由行政部门背书、行政部门组考、行政部门颁证的“包揽式”运营模式, 采用了更具市场化特征的“发证”“用证”分离的模式, 即由第三方——培训评价组织独立开发标准、组考、颁证, 由企业决定对证书是否认可。无论是在职业教育领域还是从教育发展历史的角度来看, 1+X 证书制度是一个时代特色鲜明的新事物, 其试点推进过程也必然是发现问题、解决问题、优化提升的螺旋上升过程。要确保试点推进各环节科学、规范, 必须要建立与之相适应的管理体制。

统计工序控制(Statistical Process Control, SPC)是应用统计技术对过程中的各个阶段进行监控, 从而达到保证与改进质量的目的<sup>[2]</sup>。SPC 强调从过程、整个体系出发解决质量生成过程出现的问题, 其监控重点在于“P”, 即“过程”。构建全过程监控的 1+X 证书制度试点管理体系(图 1), 一是科学设置观测维度, 即从“人、机、物、法、环”五个维度分别设置师资水平、专业建设水平、教学与培训资源建设水平、试点制度保障水平和当地产业发展水平五个观测指标。二是划分质量受控区间, 根据职业院校试点专业建设基础与试点目标, 科学划分五个观测点的控制下限(LCL)、中心线(CL)、控制上限(UCL)。三是实施质量检测与控制, 在教育行政部门的统筹下, 对各级机构、试点院校、培训评价组织开展五个维度的观测和监督, 及时发现

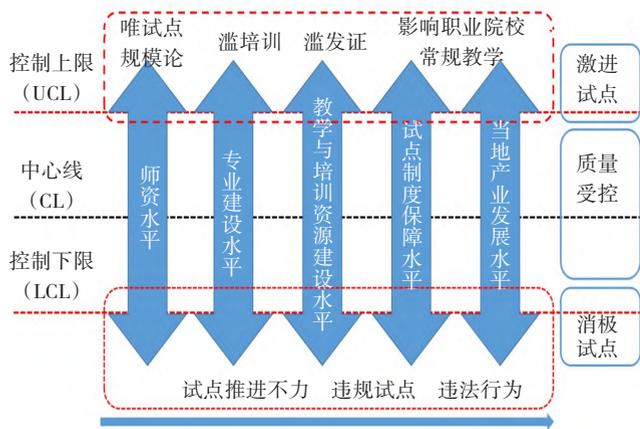


图1 1+X证书制度试点工作SPC控制模型

超过控制上限的激进试点行为, 避免“唯试点规模论”“滥培训”“滥发证”和影响职业院校常规教学的情况出现, 确保试点工作稳步推进; 及时发现试点中存在的试点推进不力、违规试点等问题, 对低于控制下限的消极试点行为进行整改, 确保试点工作积极推进。四是要科学测算和调整中心线, 随着试点工作向纵深推进, 职业院校专业建设水平得到提升。随着试点的推移, 要确保大部分职业院校试点五个观测指标在中心线上下震荡, 需要逐步调整中心线, 并将中心线的水平作为试点整体推进水平评价的总体依据, 作为下一轮构建SPC理论模型, 确定新的控制上、下限提供实证依据。

### (二) 责权明晰, 厘清政、校、企三方职责分工

试点初期, 教育行政部门、职业院校和培训评价组织三方在试点中权利、责任、利益边界划分不清晰, 工作内容有重叠或者有真空的状况较为常见。构建 1+X 证书制度试点工作的全过程质量控制的管理体制, 要明确受控对象的监管范围。根据政、校、企三方职责分工及其相互之间的作用关系, 可以建立政、校、企三方作用关系模型(图 2)。

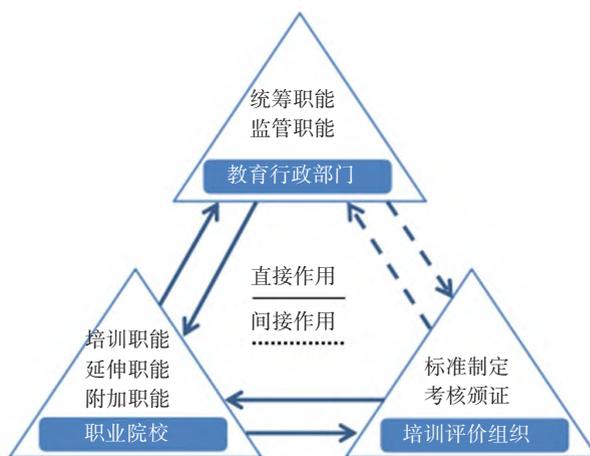


图2 政、校、企三方作用关系模型

一是教育行政部门。作为职业院校的主管机构, 应充分考虑国家发展重大战略、结合当地区域经济基础和产业特色, 因地制宜, 发挥统筹职能, 引导培训评价组织、指导职业院校科学开展试点工作; 发挥监管职能, 对辖区内的试点工作合法性、合规性进行严格监督和审查。二是职业院校。试点过程中职业院校的基本任务是开展

学生职业技能培训,由此延伸出强化教师队伍、完善教学资源、开展书证融通研究等延伸职能。因为职业教育基础薄弱,培训评价组织尚处于培育期,企业参与职业教育意愿强、但是底子薄,所以职业院校还需承担起协助培训评价组织建设考核站点和考核组织的附加职能。三是培训评价组织。其主要职能包括标准制定和考核颁证两部分。标准制定职能指培训评价组织开发充分反映行业需求、反映国内一流水平的职业技能等级标准,促进证书被社会广泛认可。考核颁证职能指培训评价组织建立完善的证书考核流程,组织职业院校师资训、建设标准化考场、组织学生考核和颁证。

### (三)纵横联动,健全各级试点管理与服务机构

1+X证书制度试点工作是项一体化设计的系统工程。政、校、企三方相互独立、各有分工,要做到全省统一推进,必须纵向各级管理层层落实责任,横向机构间、部门间协同推进。一是省市校,健全机构。建立各级试点工作推进办公室、领导工作小组或协调机构,专人专班,责任落实到人,统筹协调推进各级试点工作。二是校企协同,互为补充。充分发挥职业院校的教学资源优势和行业企业的岗位资源优势,建立校企协同平台,共同开发职业技能等级证书及标准,职业院校协助培训评价组织建设标准化考场和组织学生考核工作,协同推进试点。三是政企同向,共同引导。教育行政部门与培训评价组织各司其职,分别发挥其统筹优势和专业特长,兼顾服务整体和体现特色,满足行业企业岗位人才需求,以试点为抓手,共同引导职业院校提升人才培养质量。

### (四)科学规范,建立标准化试点准入审核流程

积极稳妥推进1+X证书制度试点工作,必须建立健全科学、规范、标准化的试点准入审核机制和相关流程。一是发挥教育行政主管部门的宏观统筹与资源聚集优势,建立多级审核、多方参与的试点准入机制。在教育行政主管部门的统筹下,基于1+X证书制度试点工作SPC控制模型,建立科学的试点标准化准入机制,对试点工作的五项观测点从合法合规性、现有水平、预期水平、试点可行性四个维度进行评判,择优开展试点,把好试点准入

标准关。二是发挥“智库”优势,建立跨地区、跨机构、跨行业的专家委员会。广泛吸纳来自教育行政部门、教育科研机构、职业院校、行业企业的专家,为试点工作科学管理、稳步推进提供决策咨询,把好试点科学关。三是发挥职业院校办学主体优势,把好试点准入关。学校要结合办学实际和优势开展试点,充分考虑专业建设基础与试点资源需求之间的增量关系,高水平专业、省级重点建设专业先行试点,逐步带动其他专业参与试点,确保试点计划切实可行。

## 三、建立全方位协同推进的运行机制

### (一)健全“四多四统筹”试点工作领导机制

各级教育行政部门要主动作为,充分发挥政策导向的指挥棒作用和行政监管职能,强化对试点工作的统筹协调,按照国家关于1+X证书制度试点相关工作的总体部署,统筹管理和推进辖区试点工作。一是多导向集约,统筹确定试点院校、专业及规模。根据上级部门的要求和各批次试点证书发布情况,结合辖区职业院校试点基础、专业分布、师资水平、学生总体规模,以政策、基础和需求三者为导向,确定试点院校、专业及规模。二是多因素综合、统筹规划试点实施方案。各级教育行政部门根据国家重大战略需要,结合区域产业特色、职业教育发展基础和特点,研究制定本地试点指导意见和实施方案。三是多角度切入,统筹树立院校试点工作标杆。发挥标杆引领效应,从教学研究、书证融通、“三教”改革、教学团队建设、试点工作开展和试点成效等多个维度培育示范典型,为职业院校试点工作提供可借鉴的样板。四是多手段协同,统筹规范控制下限。按照教育部统一部署,开展双周报和抽查监测工作,结合区域特点实施定期与随机相结合的实地调研、问卷调查、电话访谈等,及时发现、规范和纠正部分职业院校和培训评价组织在试点过程中存在的机构未健全、制度未完善、行为不规范等问题,对存在违规违纪行为的试点和证书予以坚决清除,保障试点工作积极、健康、平稳推进。

### (二)构建“政研校企协同”的试点工作研究机制

一是政研协同。由教育行政部门牵头,教育科学研究机构、专家委员会共同参与,以1+X证书

制度试点工作SPC控制模型为切入点,研究构建师资水平、专业建设水平、教学与培训资源建设水平、试点制度保障水平和当地产业发展水平五位一体,政研校企四方联接、省市校多级畅通的试点运行范式。二是政校协同。优化传统结构下教育行政主管部门研究制定政策、职业院校执行决策的开环工作机制。一方面,教育行政部门根据上级部门统一部署,研究制定辖区内试点工作保障机制;另一方面,职业院校通过试点工作成效直接反映出教育行政部门的政策保障供给是否到位,形成供给与反馈的良性闭环。三是政企协同。分别发挥教育行政部门的政策引导职能和行业企业的市场导向优势。一方面,充分发挥教育行政部门的宏观调控和组织协调作用,多方协调研究制定推动试点工作发展的意见和政策措施,为试点工作营造有利的发展环境;另一方面,发挥行业企业在试点工作中的市场导向作用,培训评价组织根据行业企业需求的变化不断开发和优化新的职业技能等级标准,紧跟市场需求步伐,不断提高证书的社会认可度。四是校企协同。建立以1+X教学研究中心或牵头院校为核心,若干试点院校和若干培训评价组织参与的多方协同书证融通研究平台,汇聚各界优势力量共同开展研究,突破专业领域内书证融通的重点难点环节。

### (三)建立“分层迭代”专业教学团队培育机制

职业院校教师技能、科研水平,长期以来都是困扰职业教育发展的一大难题。1+X证书制度试点实施以来,各地、各校均出现了不同程度的“师资荒”,教学团队的职业能力和水平难以满足体现新时代技术发展要求的专业教学需要。建立“分层迭代”的师资培育模式,是打破制约试点工作推进瓶颈有效途径。一是开展国家级、省级1+X师资培训。依托国培省培的教师专业技能训练项目,以书证融通为主要手段,开展1+X证书试点专业师资培训。二是组织区域宣贯并支持职业院校承办培训评价组织的师资培训。支持培训评价组织开展公益性质的师资培训,依托校企培训平台,将行业企业一线的新技术、新工艺、新方法带到职业院校,加快职业院校教师对相关职业技能等级标准的理解,吸纳优秀的职业院校教师进入到考

评员队伍。三是鼓励试点院校开展校本教师培训。鼓励各试点院校以现有国培、省培种子师资队伍为基础,在校际、校内进行迭代培训,积极开展1+X证书制度宣贯、培训方法交流、考培站点建设经验分享。统一部署,层层迭代,建立起一支由领域内知名专家领衔、以骨干教师为核心、专业教师广泛参与的1+X证书制度试点师资队伍,满足学生考培、书证融通研究、1+X资源建设的需要,为做好1+X证书制度试点工作提供坚实的师资支撑。

### (四)实施“因材施教”职业院校试点保障机制

一是建立“一校一证一方案”制度。以各专业试点工作方案为抓手,敦促职业院校健全内部保障制度,要求试点院校以学校为单位分证书制订试点工作方案,由试点院校和学校试点工作专班负责人对试点工作方案负总责,评审专家组和各级教育行政部门把关,确保试点能服务于当地区域经济发展、符合学校办学特征、促进专业教学质量提升。二是建立“试点协议先行”机制。由教育行政部门统筹,明确试点期间职业院校与培训评价组织之间的责、权、利,优化校企合作流程,促进职业院校内部试点保障制度形成,要求职业院校开展试点工作前与职业教育培训评价组织签订本次试点合作协议,为双方的合作行为提供法律保障,确保双方按照协议要求履行试点职责、考核费用支付义务、实施试点工作,将试点参与各方责权利透明化、公开化。三是形成“分类指导”机制。充分发挥教育科研机构的引领和辐射效应,针对不同专业领域建立研究中心和牵头院校分工协作的试点探索机制。研究中心负责开展宏观政策、试点机制等宏观层面研究;牵头院校和骨干专业负责开展具体专业领域内的书证融通实施路径研究,为职业院校开展学生职业技能培训和实施书证融通探索提供先进的经验。

### 参考文献:

- [1]唐以志.1+X证书制度:新时代职业教育制度设计的创新[J].中国职业技术教育,2019(16):5-11.
- [2]王会良,罗军.SPC在工序质量控制中的应用[J].煤矿机械,2008(1):101-102.