

技能型社会视域下职业教育创新发展高地建设的现实问题与实践路径

张莉

[摘要]职业教育创新发展高地建设既是推进我国职业教育改革的重要途径,也是构建技能型社会的必由之路。依托政策支撑体系初步形成、技术技能人才需要扩大、新旧动能快速转换和供给侧改革加速演进等多重背景,审视技能型社会视域下职业教育创新发展高地建设面临的现实问题,提出职业教育创新发展高地建设的具体实践路径:以建设职业教育专业集群为“先手棋”,推动专业与产业相衔接;以打造财力支撑体系为“关键棋”,增强资金保障力度;以优化要素资源配置为“保障棋”,强化教育资源供给;以激发多元主体合力为“致胜棋”,搭建创新发展生态圈。

[关键词]职业教育创新发展高地;技能型社会;技术技能人才;职业教育改革

[作者简介]张莉(1975-),女,山西临县人,山西省财政税务专科学校,副教授。(山西 太原 030024)

[中图分类号]G710 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2024)01-0044-06

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2024.01.003

职业教育创新发展高地建设是以部省共建为核心,推动职业教育改革的一项试点性质工程。其通过鼓励有基础、有意愿的地区先行先试,总结可复制经验带动其他地区职业教育发展,对于提升技术技能人才培养质量、推进技能型社会建设具有重要作用^{[1][2]}。2021年10月,《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“推进部省共建职业教育创新发展高地”,并将职业教育创新发展高地建设作为优化职业教育供给结构及推动技能型社会建设的主要发展战略之一。根据《2021 职业教育改革与发展报告》的统计数据,截至2022年末,山东、甘肃、江苏等12个省份陆续出台职业教育创新发展高地建设政策,并初步形成“弓箭型”发展政策格局,为区域职业教育改革绘制“作战图”。但同时,职业教育创新发展高地建设仍面临建设物质基础薄弱、政策制度不完善等一系列现实问题,延

缓技能型社会建设进程^[3]。基于此,本研究拟立足于技能型社会背景,系统分析职业教育创新发展高地建设的多重背景,并针对建设过程中面临的现实问题提出相应的实践路径。

一、面向技能型社会:职业教育创新发展高地建设的多重背景

(一)政策导向:政策支撑体系初步形成

2021年4月,全国职业教育大会创造性地提出技能型社会建设构想,为职业教育改革赋予新使命。面向技能型社会,我国政府部门紧扣时代发展脉搏,围绕职业教育创新发展高地出台了大量政策,初步形成“中央+地方”统筹的政策支撑体系,为建设技能型社会视域下职业教育创新发展高地提供根本保障。从中央层面来看,2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,首次明确在山东、甘肃和江西三个省份开展职业教育创新发展高地建设试点,推

进职业教育改革走深向实,为技能型社会建设提供人才支撑。从地方层面来看,2020年8月,江西省人民政府联合教育部印发《关于整省推进职业教育综合改革提质创优的意见》,强调建成技术技能人才培养高地、职业教育体制机制创新高地、职业院校培根铸魂育人高地、就业创新能力提升高地和服务经济社会发展高地,强化技能型社会建设内生动力。2021年6月,河南省人民政府联合教育部出台《关于深化职业教育改革推进技能社会建设的意见》,提出“提升技术技能人才供给水平,打造深化职业教育改革、推进技能社会建设的‘河南样本’”,为当地职业教育创新发展高地建设描绘了“路线图”。截至2023年初,包括山东、河南等在内的数十个省市均已出台职业教育创新发展高地政策文件,有力支撑了职业教育创新发展高地发展。

(二)人才需求:技术技能人才需要扩大

伴随我国科技发展水平提高,技能型社会对于技术技能人才的需求日益激增^{[4][5]},要求建设职业教育创新发展高地。《制造业人才发展规划指南》显示,2020年中国制造业十大重点领域人才缺口达到1900万人,预计到2025年人才缺口将高达3000万人,缺口率达到48%。而职业教育创新发展高地建设能够促使政府、职业院校、企业等多主体形成合力,深入实施品质教育,进一步拓宽职业教育发展场域,提升技术技能人才培养质量,匹配技能型社会人才需求。一方面,满足技术技能人才质量需求。职业教育创新发展高地在资源方面具有显著优势,能够借助部省共建平台,对优质教育资源进行整合,从而提升技术技能人才培养质量,满足技能型社会对技术技能人才的需求。另一方面,满足技术技能人才规模需要。职业教育创新发展高地由部省共建,具有覆盖面和辐射面广的特点,有利于推动职业教育专业建设与社会岗位需求相衔接,培养大规模面向技能型社会的技术技能人才^[6]。以山东省为例,截至2021年8

月,山东省16个城市均将职业教育创新发展高地建设作为工作重点,共计投入659.7亿元,累计建成495个建设项目,4个省级试验区,总计培养技术技能人才超过100万人,为技能型社会提供大量人才支撑。

(三)社会环境:新旧动能快速转换和供给侧改革加速演进

当前,我国正处于新旧动能快速转换和供给侧改革加速演进过程中,对于技术技能人才的需求大幅提升^{[7][8]}。面向技能型社会,各参与主体可通过协同构建职业教育创新发展高地,全面推进产教融合、科教融汇,增强职业教育对产业转型升级的带动效应^[9],为我国新旧动能快速转换提供技术技能人才支撑。例如,山东文化产业职业学院在职业教育创新发展高地支持下,与华为技术有限公司建立现代产业学院,着力培养CIP人才,为当地新旧动能快速转换提供了有效支持。同时,职业教育创新发展高地建设可推动人才链、产业链、教育链和创新链相衔接,形成“需求导向、专业指引、精准执教”的职业教育育人模式,提升人才培养质量,不断推动人才供给与产业发展相匹配,促进供给侧结构性改革。例如,淄博市职业教育研究院与莱茵科斯特展开战略合作,以职业教育创新发展高地建设为抓手,实施工业人才需求分析、人才资源服务、教学资源建设、科技成果转化等公共服务项目,推进职业教育资源供给侧改革,为技能型社会建设提供有效支持。

二、面向技能型社会:职业教育创新发展高地建设的现实问题

(一)专业建设与产业发展衔接不强,职业教育创新发展高地建设质量弱化

1. 专业结构与产业结构脱嵌。技能型社会背景下,经济新产业、新业态、新技术加速演进,对职业教育专业建设提出更高要求。然而,当前职业教育专业结构调整仍滞后于产业结构^[10]。多数职业院校因对新产业、新技术等领

域的重视程度不足,导致专业结构与产业结构对接停留在制造、财经、水利、法律等传统产业层面,而在生物制药、数字技术应用、高端装备制造等方面对接有限。这使得专业结构难以适应产业现代化发展需求,阻碍职业教育创新发展高地建设质量提升。

2. 专业规模与产业规模脱节。面向技能型社会,职业教育要求专业人才供给规模与产业规模相适应。然而,因专业设置未有效结合区域产业发展需要,职业教育专业规模与区域产业规模往往存在“壁炉现象”^[11]。部分职业院校为扩大招生规模,往往会设置面向全国招生的专业课程,忽略区域产业发展实际,导致专业规模与区域产业发展规模脱节。以苏锡常都市圈为例,近年来当地多数高职院校蜂拥式开设财会类专业,致使财会类专业设置规模超出区域企业需求预期,这显然不利于职业教育创新发展高地的整体建设。

3. 专业教学与产业需求脱离。产业转型升级对职业教育专业教学质量提出更高要求,但因职业教育专业设置“僵化”,难以针对产业迭代升级迅速做出专业教学内容调整,导致专业教学质量难以匹配产业发展需要,降低职业教育创新发展高地建设水平。例如,浙商中拓集团所招收的职业院校学生往往需要进行为期15天的培训,才能基本达到岗位要求;而在对人才质量要求较高的湖南株洲中车集团,招收的职业院校学生通常需要“从零开始”,在经过为期1个月的培训后才能满足岗位基本需求。这从侧面反映出当前职业院校专业教学质量难以满足产业发展需求,难以有效支撑技能型社会建设。

(二) 职业教育财政支持力度不足,职业教育创新发展高地建设动力欠佳

1. 职业教育直接财政投入总量不足。就现实情况而言,相比普通高等教育,职业教育财政经费投入存在较大差距。根据教育部的统计数据,2020年全国职业教育财政经费总投入为

4446亿元,而普通高等教育财政经费投入达到9553亿元,是职业教育财政经费的2倍。由此来看,职业教育财政经费投入存在明显不足,这导致职业教育创新发展高地建设资金短缺,建设动力有待增强,限制技能型社会发展。

2. 职业教育生均财政拨款投入失衡。《关于建立完善以改革和绩效为导向的生均拨款制度加快发展现代高等职业教育的意见》明确规定,到2017年高职院校年生均财政拨款水平应不低于1.2万元。然而,受地方经济发展、职业教育发展水平差异影响,高职院校生均财政拨款存在明显地区差距,部分地区高职院校年生均财政拨款甚至低于1.2万元的最低标准。根据《2022中国职业教育质量年度报告》和教育部统计数据,2021年我国高职院校年生均财政拨款为14271.76元,其中未达到12000元生均财政拨款标准的省份占比为12.5%。由此来看,我国职业教育生均财政投入明显失衡,阻碍各地区职业教育均衡发展,也不利于职业教育创新发展高地建设。

(三) 职业教育资源供给水平不高,职业教育创新发展高地建设成效不显著

1. 师资供给水平不高。技能型社会建设对职业院校教师提出了更高要求,但当前我国职业教育师资供给水平整体不高。教育部统计数据显示,2021年我国职业院校专任教师规模达到129万人。其中,中职院校专任教师69.54万人,师生比为1:18.86;高职院校与本科层次职业院校专任教师共59.58万人,师生比分别为1:19.85和1:19.38。职业院校师资队伍结构不合理,导致师资供给不足问题凸显,难以有效助力职业教育创新发展高地建设。

2. 课程内容同质化问题突出。职业教育培养层次较为复杂,包含中等职业教育、专科层次职业教育、本科层次职业教育、研究生层次职业教育、网络成人教育等。然而,由于各层次职业教育专业培养目标不清、本科层次职业教育和

研究生层次职业教育办学时间较短等问题,职业教育课程内容同质化现象突出^[12],难以满足职业教育创新发展高地建设需求。例如,当前职业本科院校多数由高职院校升格而来,举办本科教育时间较短,尚未形成系统化办学制度。部分职业本科院校依旧采用过去的办学思路,沿用过去的专业课程内容,导致与高职院校课程内容同质化,制约职业教育创新发展高地建设。

(四)职业教育“校政企”合作深度不够,职业教育创新发展高地建设进程缓慢

1. 合作发展模式不完善。当前,校政企合作主要以学生赴企实习、政府提供政策支持、校企提供实训场地为表现形式,在院校管理合作、课程与岗位合作、技术研发与技术变革合作等方面的深层次合作比较有限^[13]。由于合作发展模式不深入、不系统、不具化,“校政企”合作往往浮于表面,可操作性不强。在职业教育创新发展高地建设中,“校政企”难以有效发挥各自作用,一定程度上延缓了建设进程,不利于实现技能型社会建设目标。

2. 合作保障机制不健全。面向技能型社会,“校政企”合作的本质是形成三者联结机制,促进职业教育和经济社会共同发展^[14]。然而,因缺乏有效的沟通协调、利益分配等保障机制,“校政企”合作稳定性不足。一方面,由于缺乏良性沟通协调机制,职业院校、企业与政府依旧处于各自为战的状态,在师资互聘、科技创新、课程开发等方面缺乏深度合作。另一方面,当前多数职业院校未建立利益共享机制,导致企业参与职业教育创新发展高地建设意愿较低,政府部门难以对校企合作进行宏观调控,制约职业教育创新发展高地建设。

三、面向技能型社会:职业教育创新发展高地建设的实践路径

(一)以建设职业教育专业集群为“先手棋”,推动专业与产业相衔接

1. 以优化专业设置为靶向,厚植职业教育专

业集群建设土壤。职业院校应紧密结合当地经济社会创新发展需要,对专业设置进行调整,为技能型社会下职业教育创新发展高地建设提供专业支持。其一,职业院校应面向5G、人工智能、大数据等现代化技术,创建“现代化技术+专业技能”专业集群,优化专业设置,强化职业教育专业集群现代化发展基础,赋能职业教育创新发展高地建设。其二,职业院校应提升专业课程内容与职业标准的对接深度,将专业教学过程中的人才培养方案、教学内容、教学目标与各行业职业标准相对接,优化专业设置,为建设高质量职业教育专业集群奠定坚实基础,助推职业教育创新发展高地建设。

2. 以完善专业布局为核心,建立高质量职业教育专业集群。其一,职业院校应联合行业协会,借助现代化技术手段共同开发产业人才需求数据平台,研制产教谱系图,以此明确产业发展需求。在此基础上,职业院校可基于产业发展需求,建立与产业集群相对接的高质量专业集群,优化专业布局,进一步强化职业教育创新发展高地对技能型社会建设的促进作用。其二,职业院校应根据区域企业发展需求,在技术研发、转化和应用等方面与企业展开项目合作,并建立专业集群联盟,提升职业教育专业布局合理化水平,增强职业教育创新发展高地建设能力,赋能技能型社会高质量建设。

(二)以打造财力支撑体系为“关键棋”,增强资金保障力度

1. 优化财政投入保障制度。当前,我国职业教育创新发展高地建设正处于起步阶段,需要大量财政资源支持。基于此,中央政府相关部门应持续加大职业教育财政性经费投入,通过设立专项基金,完善职业教育创新发展高地建设财政投入保障制度。尤其是要针对山东、甘肃等职业教育创新发展高地建设试点省份,优化财政投入保障制度,统筹职业教育补助资金,加大转移支付力度。同时,政府相关部门应基

于地方职业教育创新发展高地建设需求,实施差异化财政经费投入制度,进而实现财政经费的“精准滴灌”,强化职业教育创新发展高地建设经费保障,赋能技能型社会发展。此外,各省级政府部门应基于地方经济发展现实情况,设立职业教育创新发展高地建设专项基金,并通过出台专款专用制度,提升经费使用效率,持续助力职业教育创新发展高地建设,进而驱动技能型社会建设。

2. 完善多元经费投入机制。一方面,职业院校应加速推进办学市场化进程,围绕校企合作、产教融合进行办学模式改革,整合企业和社会层面资金,建立与办学规模、培养成本、办学质量等相适应的多元经费投入机制,吸引更多企业、组织机构参与职业教育创新发展高地建设。另一方面,地方政府、企业和职业院校可针对职业教育创新发展高地建设,设立社会公益捐赠渠道。在此基础上,各参与主体应通过对职业教育创新发展高地建设的大力宣传,鼓励社会力量积极参与捐赠活动,完善多元经费投入机制,进一步增强职业教育创新发展高地建设的内生动力。

(三)以优化教育资源配置为“保障棋”,强化教育资源供给

1. 打造高水平专业教师队伍。一是拓宽教师来源面。技能型社会背景下,职业院校应基于“以德为先、德才兼备”用人标准,主动优化教师聘用标准,采取“技能操作+试讲+面试”的考核方式,创新教师招聘引进模式,拓宽职业院校教师来源渠道。同时,职业院校应以培养面向技能型社会的高技术技能人才为导向,公开招聘社会、行业企业实践经验丰富的技术技能人才,扩大职业院校教师来源面。此外,职业院校应聘请企业一线的高级技师、技能大师入校担任兼职教师,充分利用社会职业技术技能培训资源,扩大职业院校师资队伍规模,提高职业教育创新发展高地建设效果。二是建立师资培训

机制。职业院校应建立教师下企、入企实践机制,定期组织教师分批下乡、入企进行实践学习,提升教师专业实践能力,打造高水平专业教师队伍。同时,职业院校应针对已聘请的企业一线高级技师、技能大师,建立“劳模工作室”“大师工作室”,对教师开展专业技术技能实践活动,打造高水平专业教师队伍,提升职业教育创新发展高地建设成效,推进技能型社会建设。

2. 构建职业教育资源共享平台。一是建立课程资源共享中心。职业院校应立足技能型社会时代背景,建立包含“专业资源课、在线精品课、视频公开课”在内的课程资源共享中心,提升职业教育创新发展高地建设成效。首先,各职业院校应借助大数据、人工智能等现代化信息技术,对现有优质专业课程内容进行整合,并联合开发标准化、示范性课程内容,打造专业资源课程模块。其次,职业院校应借助现代化信息技术,对职业教育领域的MOOC和SPOC课程进行整合,建立在线精品课程模块。最后,职业院校应基于人工智能和大数据技术,建立资源搜索引擎和课程资源监测机制,在保证课程内容及时更新的同时,针对用户需求进行优质课程资源推送。二是建立教材资源共享中心。职业院校应基于职业教育教材开发需求,借助大数据、互联网等现代化技术手段,对案例、视频、音频、文件等内容进行整合,打造职业教育教材资源共享中心,提升技能型社会下职业教育创新发展高地建设成效。同时,本科层次职业院校可基于教材资源共享中心,基于突出本科层次职业教育教学特色以及学生成长发展需要的原则,遴选一批具有特色的教学内容,对现有课程内容进行优化升级,降低课程内容同质化现象,促进职业教育创新发展高地建设。

(四)以激发多元主体合力为“致胜棋”,搭建创新发展生态圈

1. 以共商为导向,搭建职业教育创新发展

内核圈。职业院校应面向职业教育创新发展高地建设和技能型社会建设,围绕教师和学生建立共商机制,搭建职业教育创新发展内核圈。一方面,应立足技能型社会建设的现实逻辑,借助大数据、移动互联网等现代化技术,搭建师生线上交流沟通平台,形成教师与学生职业教育创新发展高地共商机制。另一方面,应鼓励教师与学生积极参与职业教育创新发展高地建设,对教师和学生的意见进行整理归纳,并将切实可行的意见融入建设过程,以教师与学生共商机制搭建职教创新发展内核圈,推动职业教育创新发展高地建设,驱动技能型社会发展。

2. 以共建为抓手,搭建职业教育创新发展功能圈。各主体应充分发挥自身功能,以共建为抓手搭建职业教育创新发展功能圈。一方面,地方政府应充分发挥自身统筹规划功能,通过持续完善职业教育创新发展高地监管、激励等政策制度,统筹建设进程与质量,为构建技能型社会提供强劲政策支撑。另一方面,职业院校可基于地区经济发展现状,通过引入股份制、混合所有制,吸引国有企业和大型民营企业带头助力职业教育创新发展高地建设,增强共建合力,推动技能型社会建设。

3. 以共享为驱动,搭建职业教育创新发展外延圈。各主体应以利益共享为驱动,建立职业教育创新发展外延圈,从而提高职业教育创新发展高地建设的内生动力,赋能技能型社会发展。一方面,职业院校应充分发挥自身枢纽作用,主动牵头企业组建利益共享联合体,搭建职业教育创新发展利益外延圈,为建设职业教育创新发展高地提供支持,促进技能型社会发展。另一方面,地方政府应联合职业院校与企业建立利益分配机制,为校企利益共享联合体提供保障,从而发挥各参与主体优势,形成职业教育创新发展高地发展合力,赋能技能型社会建设。■

[参考文献]

- [1]赵京岚,邱以亮.立足职业教育创新发展高地 多维协同构建专业动态调整机制[J].中国职业技术教育,2020(11):66-71.
- [2]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.
- [3]朱永文.我国部省共建职教高地的价值意蕴、基本特征、实践成效与推进策略[J].教育与职业,2021(20):5-11.
- [4]潘海生,翁幸.我国高等职业教育与经济社会发展的耦合关系研究——2006—2018年31个省份面板数据[J].高校教育管理,2021(2):12-23.
- [5]沈中彦,方向阳.高质量发展背景下增强职业教育适应性的价值取向与实践路径[J].教育与职业,2022(14):5-12.
- [6]何静,曾绍玮.职教高地建设的逻辑起点、机制支点与实施落点——基于现代职业教育高质量发展的背景分析[J].教育与职业,2022(8):21-28.
- [7]郑江淮,冉征.中国新旧动能技术转换的特征事实与政策建议——基于关键使能技术专利的指数分析[J].改革,2021(8):38-51.
- [8]山世亮,纪明.以供给侧结构性改革提升高等教育质量[J].中国高等教育,2021(18):43-44+64.
- [9]霍丽娟.区域创新理论视角下职业教育创新发展高地建设研究[J].高等工程教育研究,2021(5):147-153.
- [10][11]吴华.职业教育高地建设与中国特色职业教育发展道路——以粤港澳大湾区为例[J].高教探索,2022(6):20-25.
- [12]吴雪萍,孙君辉.中国高质量职业教育体系建设的逻辑与理路——基于嵌入性视角的分析[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2023(2):88-96.
- [13]吕建强.组织关系视角下职业教育校企合作问题研究[J].职业技术教育,2023(4):47-52.
- [14]路晓丽,花树洋.基于技能型社会建设的技术技能人才“产教协同”一体化培养[J].教育与职业,2023(9):75-80.