

新《职业教育法》背景下湖北省现代职业教育制度供给的问题与策略

詹杏芳

(长江工程职业技术学院,湖北武汉 430212)

摘要 坚持问题导向,关注湖北现代职业教育制度体系建设,针对职业教育发展有待优化的三个“环境”,分析了湖北职业教育制度供给存在的不足,指出湖北省要加强职业教育法治建设,尽快出台新《职业教育法》的下位法,使得中央宏观政策、法律精神原则能够真正落地,接地气。还要开创性立法,加快部门规章建设,制定一系列配套的具有可操作性的地方法规体系,着力破解制约职业教育发展的核心问题。要对标国家重大政策,出台落实国家政策落地落地的重大决策部署,为职业教育改革发展提供强有力的支持和保障。

关键词 现代职业教育;湖北省;制度供给;技能社会

中图分类号 G710

文献标志码 A

文章编号 1671—8100(2023)06—0007—04

湖北是教育大省、职教大省,在职业教育改革方面先行先试进行了创造性探索和实践,取得了有目共睹的成绩^[1]。在加快建设教育强省、共同缔造美好教育的新征程中,高质量的职业教育能为湖北建设全国构建新发展格局先行区提供强大的技能人才支撑。但是当前,湖北职业教育的整体实力、质量水平与沿海发达地区相比仍有差距,与山东、河南、湖南等省份相比显得特色不突出、创新性不足。教育部连续4年公布的“职业教育改革成效明显的激励名单”中,湖北暂未上榜,且在启动本科层次职业教育试点方面明显滞后。课题组牢记习近平总书记关于大力发展职业教育的殷殷嘱托,从责任担当、时代需求、竞争应对、人才成长、学校发展中寻找研究的切入点,确立了“加快湖北省现代职业教育发展的制度供给研究”的研究课题,提出加快把制度优势转化为职业教育高质量发展效能,亟待引起重视。

1 加强职业教育制度建设的意义

制度对一个地区、一个行业的发展具有极为重

要的影响,完备而科学的制度传承将起到极大的正向作用。国外职业教育发展虽各有特色,但有一个共同特征,就是国家层面建立了完善的职业教育法律法规和保障制度,通过刚性、精准的政策供给,逐步形成了关于政府管理、办学载体、人才培养模式、校企合作等方面相对稳定的制度安排,形成了特色的做法经验。

当前,国家对职业教育的重视程度前所未有的,重要文件相继发布,省部共建高地等关键改革深入推进,基本完成职业教育制度体系“四梁八柱”的构建,对职业教育发展提供了方向指引和规范作用。职业教育法治化建设主要体现在国家的行政法规、政策性文件及中央各部委规章上,从分散独立到自成体系,形成了“自上而下”与“自下而上”的双向互动机制,逐渐进入良性循环轨道。2022年5月1日,新修订的《职业教育法》颁布施行,直面了职业教育改革发展中的顽瘴痼疾,用法律的形式把破解之道固定下来,为办好新时代职业教育提供了法理依据和法律保障。《职业教育法》的颁布实施标志着中国特色职业教育迈入新的发展阶段,而尽快出台《职业教育法》实施细则,确保《职业教育法》不走

基金项目:湖北省教育厅政策法规处职业教育改革发展专项课题“加快湖北省现代职业教育发展的制度供给研究”(鄂教政法办函[2021]9号)。

收稿日期:2023-06-24

作者简介:詹杏芳,女,硕士,副编审,研究方向:职业教育政策,出版专业技术。

偏、不变形,已经刻不容缓。

2 职业教育发展有待优化的环境

职业教育在开发人力资源、解决青年就业、消除社会贫困、帮助困难家庭等一系列社会问题的解决上发挥着至关重要的作用。但实际上,就业市场对技术技能的需求发生了变化,对劳动者的综合素质提出了更高要求,对职业教育的人才培养也提出了新的要求。笔者认为,职业教育发展要解决“怎么看、谁来干、怎么办”的问题,某种程度上也是职业教育仍需优化的三大“环境”,也就是如何提升职业教育认可度的社会环境、如何提高政行企校真“融”的合作环境、如何提高技能人才成长发展的就业环境。

2.1 优化社会认可职业教育的政策环境

即便在党和国家高度重视的今天,职业教育“重要却不受欢迎”“矮化”“窄化”的窘境依然存在,其独特且不可替代的地位尚未得到社会的真正认可。具体表现在学生和家长接受职业教育的意愿不强、职业院校对高层次人才的吸引力不足、“低分数等于低能力”“低学历只配低待遇”等偏见,体现出地方政府对职业教育的重要性认识不足,统筹职业教育发展的投入不足,因此,提升职业教育的社会认可度、摘除职业教育的固有标签仍是当务之急。

2.2 优化政行企校真“融”的合作环境

党的十八大以来,职业教育产教融合、校企合作无论是在制度建设上,还是在探索上都取得了长足进步,但始终缺乏国家层面的法律保障。产教融合“合而不深”、校企合作“校热企冷”,或者“校企两头热”,相应的政策保障不足,是一直以来困扰现代职业教育发展的瓶颈。尽管国家对推进校企合作提出了明确要求,但目前仅停留在单纯的人才选择层面,没有将职业教育的育人功能融入到企业价值链中。产教融合在执行过程中,有待完善利益生态、畅通校企沟通等问题。

2.3 优化技能人才成长发展的就业环境

职业院校在高考录取的招生位次过于靠后,基本处于扫尾状态,直接造成生源素质相对较低。而

且,职业院校毕业生“翻身”困难重重,升学和就业两条路还不够通畅,职场地位、工作环境、收入待遇、晋升空间等方面,连与本科生在同一起跑线上竞争的资格都没有。职业教育甚至被误认为缺乏理性成分、简单复制技能动作的体力劳动教育。因此,亟需探索推进社会用人制度改革,打破技术技能人才受资历、身份等条件限制,优化技能人才成长发展环境。

3 湖北职业教育制度供给存在的问题

按照党和国家的部署,职业教育开启了国家统筹推动与地方实践创新有机结合的新阶段。与此同时,由于各省各地的发展水平、思想理念、条件保障有差异,政策落实亦存在层层衰减、不到位等现象,主要依靠职业教育的政策文件来引导和推进,存在制度的滞后和缺失、缺乏强制性等问题。

3.1 职业教育领域的法治建设有待与时俱进

湖北省首个职业教育地方性法规《湖北省实施〈中华人民共和国职业教育法〉办法》于2007年12月1日起颁布施行,对全省职业教育的教学条件和课程设置、经费保障和政策倾斜、学生资助、升学和就业等方面的内容,作出了详细规定,并明确职业教育当时的发展重点为中职教育。2014年湖北省人民政府出台《关于加快发展现代职业教育的决定》,从建设现代职业教育体系、激发职业教育办学活力、提高人才培养质量、提高发展保障水平等方面提出加快发展现代职业教育的19条措施。经过十余年的发展,职业教育面貌发生了格局性变化,之前的办法、决定已无法匹配党和国家对职业教育的新思想新任务新要求,亟需针对当前及今后职业教育发展过程中出现的新业态新模式新问题,修订出台职业教育地方条例。

3.2 职业教育相关配套法规规章有待进一步健全

2019年国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,湖北是迄今少数未出台对应实施方案的省份,职业教育领域现有的基本法规、配套政策欠缺,诸如对职业教育经费投入所占财政收入的比例幅度,应当量化的地方没有量化,无操作指标,使得在实际执行中弹性较大,职业教育发展规划、宏观部

署刚性约束不足。2022年4月,湖北省人民政府印发《关于推动现代职业教育高质量发展的实施意见》,指出2025年、2035年湖北职业教育整体发展水平的目标愿景。可见湖北对职业教育的重视程度不断提高,重要文件相继发布,产教融合、职业教育供给侧结构性改革等有待深入推进。

3.3 对职业教育的改革发展保障缺乏有效监督

在职业教育的制度建设方面,绝大部分是以意见、决定、方案等政策形式予以引导,例如,2017年湖北省政府印发《关于进一步推进职业教育发展的意见》,侧重于规范要求,没有相关责任条款、制裁措施。还有2021湖北省发改委、教育厅等8部门近日发布《湖北省建设产教融合型企业实施细则(试行)》,要求校企合作方面的意见应当如何,暂未制定单项法规规章,导致执法刚性不足,实际上难以落到实处。从实施效果上,还缺乏专门的机构进行有效的监督与评价。

4 加快湖北省现代职业教育制度供给的策略

当前,我国职业教育管理体制的特点是分级管理、地方为主、政府统筹,从立法层级上,需要完善省、市两级地方法规制度体系^[2]。制度对一个地区、一个行业的发展具有极为重要的影响,完备而科学的制度传承将起到极大的正向作用。职业教育的健康发展有赖于良好的制度与政策环境,“一分部署,九分落实”,加快把制度优势转化为职业教育高质量发展效能,亟待引起重视。

4.1 加强职业教育法治建设,修订新《职业教育法》的下位法

新《职业教育法》已经修订,各省份要根据上位法,实事求是、因地制宜地制定和颁布了专门的职业教育方面的地方性法规或地方政府规章,以法的形式规范和保障职业教育的科学发展^[3]。湖北要尽快修订新《职业教育法》的下位法——《湖北省职业教育条例》或《湖北省实施〈中华人民共和国职业教育法〉办法》,扎实推动新法的贯彻实施。通过,《湖北省职业教育条例》或《湖北省实施〈职业教育法〉办法》,要强化地方政府统筹职业教育发展的责

任,省人民政府统筹高等职业学校教育发展。加强各级政府及有关部门履行发展职业教育职责的督导评估^[4]。创新职业教育治理机制,明确职业院校举办者责任,细化职业学校体制改革、校企合作办学等诸多方面规定。规范职业教育实施,将学分互认、弹性学习制度、学分制以法律的形式固化。

4.2 加快部门规章建设,针对突出性问题出台单行法规

企业是职业教育重要办学主体,有效激发企业参与产教融合的积极性和主动性,迫切需要产教融合相关政策的落实落地落细。针对“校热企冷”问题,湖北省有待制定单行法规《湖北省促进职业教育校企合作条例》。主要解决以下问题:明确企业参与职业教育的主体地位,并能解决行业企业参与职业教育的动力机制问题。明确各个主体在校企合作过程中的责任、义务以及违反这些规定应承担的法律后果,适当增加刚性规定、责任性的规定。再次要保障学生在校企合作中的人生安全、权利和义务。构建政府、行业、企业、学校多元主体办学的治理机制,促进职业教育的公共决策更加科学。更为重要的是,条例要涵盖促进职业教育校企合作的财政经济税收政策,例如,对于积极参与职业教育的企业提供税收减免、财政补贴、项目倾斜等优惠。对于企业因接受实习生所实际发生的与取得收入有关的、合理的支出,在计算应纳税所得额时扣除或补偿性补助;对足额提取教育培训经费的企业给予一定的税收减免,等等。

4.3 对标国家重大政策,出台落实国家政策落细落地的重大决策部署

2019年国务院印发《国家职业教育深化改革实施方案》,全国绝大多数省份已出台对应的实施方案,湖北也要制定职业教育的“施工图”,对标国家政策的决策部署,制定契合湖北实际的配套政策,出台《湖北省关于深化现代职业教育体系建设的实施方案》,在深化“文化素质+职业技能”考试的职教高考制度改革等方面拿出创新举措,让技能型人才也能在高等教育选拔中有展现舞台。加快本科层次职业教育发展,抓好职业院校实质性重组重塑,支持整合“双高”院校独立升格、独立学院转设、优质高职资源合并组建或与独立学院合并

转设等途径,设立一批本科层次职业学校,系统阐释湖北职业教育改革如何服务于努力建设全国构建新发展格局先行区建设。

针对技能人才地位不高的问题,制定具有法律约束力和国家强制性的劳动就业制度,规范劳动力市场和企业用工行为。重视技能人才建设,建立以技能为核心的劳动力市场标准,准确把握劳动力市场的“技能趋势”。创新人才评价使用机制,打破技术技能人才受资历、身份等条件限制^[5],引导年轻人认真学技能、安心练技能、真正有技能。同时,强化企业责任,健全终身职业技能培训制度,按规定足额提取和使用职工教育经费,对现有管理人才、技术人才、产业工人进行再培训,或与国内外知名高校院所开展多元化的技术人才培养合作。

4.4 抓住关键环节先行先试,探索湖北现代职业教育改革创新的特色路径

加大省级统筹,将整省推进职业教育改革创新发展纳入经济社会发展规划,出台整省推进职业教育改革创新高地的发展实施意见。争取教育部支持,共建“职业教育样板城市”,一体化设计湖北各城市群职业教育的规划、标准、机制等,推动城市群职业教育形成功能互补、错位发展的格局。支持人社部支持,深入实施湖北技能强省战略工程,制定率先打造中部地区技能社会的行动计划。

近年来,湖北省职业教育经费总体投入在增长,但生均经费水平与广东、江苏、浙江相比还有较大差距,与职业教育的培养规模、应有地位和作用不匹配,与职业学校实际办学需求相比缺口明显。

需要制定本地区职业院校生均经费标准,进一步保障职业教育投入。通过完善职业院校生均经费标准或公用经费标准的文件或依据,明确提出省和市、县人民政府应当确保职业教育的财政性经费投入,逐步形成职业教育与本科教育间合理的投入比例。

随着职业教育改革进入攻坚期和深水区,旧的管理体制、投入机制和产教融合指导意见等越来越不适应新形势发展需要。通过地方自主的实践和探索,加大职业教育发展的制度供给、政策创新,尤其是对长期存在的棘手问题、突出问题提供路径和方法,破解那些束缚职业教育发展的障碍和瓶颈。根据区域社会经济发展实际特点和诉求不断进行修正完善,将重要政策内容和先进经验提炼上升到法律高度,尤其是办学经费保障、校企合作、混合所有制办学、职业培训等方面的制度以及办学主体的法律责任、监督评估等具体问题的规定。

参 考 文 献

- 1 詹杏芳,陈希球. 湖北省职业教育高质量发展的策略——基于政府职能视角[J]. 长江工程职业技术学院学报, 2021, 38(2):35-37+41.
- 2 阮李全,刘飞君. 我国职业教育法律制度创新:渊源、维度、路径[J]. 重庆电子工程职业学院学报, 2019, 28(5):5-8.
- 3 孙善学. 新《职业教育法》视域下发展职业教育的政府责任与社会协同[J]. 中国职业技术教育, 2022(29):5-9.
- 4 向家文. 关于湖北加快建设技能社会的思考[J]. 党政干部论坛, 2022(8):4-6.
- 5 胥郁,雷世平. 技能型社会建设中职业教育的功能承载与实现路径[J]. 职业技术教育, 2022, 43(10):6-12.

(下转第27页)

Vocational Talent Training Reform in Wuhan Metropolitan Area under the Background of Intelligent Manufacturing

ZHU Fu, CHEN Shuang-quan

(Wuhan Institute of Shipbuilding Technology, Wuhan 430050, China)

Abstract: In the context of intelligent manufacturing, the industries in Wuhan metropolitan area have undergone great changes, and the job requirements of intelligent manufacturing enterprises have also changed accordingly. As the supplier of talents, higher vocational colleges must serve the local economy and actively adapt to the requirements of regional intelligent manufacturing industry upgrading in the new era by taking corresponding measures such as carrying out talent training and curriculum system reform based on comprehensive vocational ability training to improve the ability of talents in intelligence technology, digitization and network, etc. This essay attempt to promote a new model of talent training through school-enterprise cooperation, and explore a new path for higher vocational talent training reform.

Key words: intelligent manufacturing; talent training; integration of production and education; Wuhan metropolitan area

(责任编辑:周 飞)

(上接第10页)

Study On System Supply for Modern Vocational Education in Hubei Province under New Vocational Law

ZHAN Xing-fang

(Changjiang Institute of Technology, Wuhan 430212, China)

Abstract: For establishing the system for modern vocational education in Hubei province, this essay discussed the existing problems in the system supply, analyzed the environment for vocational education development, and put forward the necessity of establishing the subordinate principle of New Vocational Law, so that the central macro-policies and legal principles can be truly implemented and down-to-earth. It is also necessary to enact legislation, accelerate the development of departmental regulations, formulate a series of operable local regulations, and focus on solving the core issues constraining vocational education development and providing guarantee and support for vocational education development.

Key words: modern vocational education; Hubei province; system supply; skill-oriented society

(责任编辑:陈丰丹)