

# 区域职业教育均衡发展的困境与应对策略

■林建<sup>1</sup>,孙健<sup>2</sup>

**摘要:**推动区域职业教育均衡发展是建设教育强国和创新型国家的内在要求,是提升新质生产力、推动职业教育高质量发展的战略需求。当前区域职业教育均衡发展的困境有:《职业教育法》立法体系偏向宏观层面,职业教育经费投入体制呈现条块化分割,区域经济发展不均衡带来递次影响。推进区域职业教育均衡发展需要有效的战略统筹作为保障,应该做到丰富《职业教育法》实操性内容;减小区际职业教育投入差别,加大中央和省级财政拨款力度;建立基于区域职业教育均衡发展的循环沟通协调机制。

**关键词:**区域职业教育;均衡发展;财政拨款;协调机制

**引用格式:**林建,孙健.区域职业教育均衡发展的困境与应对策略[J].教育理论与实践,2025(3):28-32.

中图分类号:G719.21

文献标识码:A

文章编号:1004-633X(2025)03-0028-05

中共中央、国务院颁发的《中国教育现代化2035》将“职业教育服务能力显著提升”作为教育现代化八大目标之一,并指出在全面建设社会主义现代化新征程中,要“加快发展现代职业教育,不断优化职业教育结构与布局”<sup>[1]</sup>。在党的教育方针正确指导下,职业教育发展迅速,基本建成了职业教育的“中国体系”。但从目前状况来看,我国职业教育发展不均衡问题依然突出,尤其区域之间尚存在明显差距。充分发挥政府统筹职能,建立区域职业教育均衡协调发展新机制,构建职业教育高质量发展新布局,成为推进职业教育现代化和建设教育强国的内在要求与重大选择。

## 一、区域职业教育均衡发展是教育强国建设的要求

党的二十大报告提出,未来五年科技创新发展的目标是“科技自立自强能力显著提升”,到2035年“实现高水平科技自立自强,进入创新型国家前列”。为实现战略发展目标,亟需建立面向科技自立自强的国家创新体系。这为推进与新时代社会主义市场经济相适应的科技创新型国家建设吹响了号角,也对职业教育发展提出了新任务和新要求。

## (一)区域职业教育均衡发展是建设科技创新型国家的选择

从职业教育发展与区域经济社会发展分布来看,目前,粤港澳大湾区、京津冀地区、成渝地区、长江经济带等地区的职业教育借助临近集群联动效应取得了较好“集聚—溢出”效果。但从全国范围来看,东西部地区职业教育发展差距仍较大。截至2023年底,全国共有职业学校1.12万所,在校生超过3000万人。而中西部地区职教基地及职业学校数量不到全国总量的20%,职业教育学生仅为350万人左右<sup>[2]</sup>,数量规模明显低于东部地区,并且中西部地区职业教育在人才培养方面科技创新不足,支撑区域产业发展能力不强,区域内行业企业仍存在针对科技人才的“用工荒”尤其是“技工荒”问题<sup>[3]</sup>。可见,欠发达地区职业教育核心竞争力相对薄弱,科技创新辐射引领作用不够明显,尚未取得明显的地方性优势,这迫切需要进行整体统筹,全面推进区域职业教育均衡发展,切实发挥“职业教育—科技创新—人才培养”在助推地方产业发展、提升城市能级、服务乡村振兴等方面的核心要素作用。有效破解科技创新型国家建设可能出现的区域性教育

作者简介:1.林建(1981-),女,重庆人,西南大学教育学部博士研究生,主要从事思想政治教育研究;2.孙健(1975-),男,安徽蒙城人,惠州学院高等教育研究中心研究员、博士,主要从事教育治理及评价研究。

“短板”问题。

## (二)区域职业教育均衡发展是提升新质生产力的战略需求

当前,新一轮科技革命、产业变革正深入推进,与加快形成新质生产力共同成为推进我国社会主义现代化建设事业“并联式”发展的“催化剂”,是应对“百年未有之大变局”的“增量器”,也是实现中华民族伟大复兴的“加速器”,具有极其重要的战略意义。从逻辑上看,形成新质生产力与科技革命及战略性新兴产业发展存在着互为前提条件的辩证统一关系。职业教育与其他类型的教育形式相比,其培养批量的创新型职业类人才多为直接进入产业领域的技能人才,具有更大容量的教育功能释放当量,从而与战略性新兴产业乃至未来产业发展存在“教育—人才—产业”创新链条上的动态邻近性。国家发展和改革委员会等部门于2023年6月印发的《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023—2025年)》指出,要统筹推动职业教育和产业协调发展,坚持以教促产、以产助教,加快实现职业教育链、产业链、供应链、人才链与价值链有机衔接,逐步形成职业教育与产业统筹融合、良性互动的发展格局<sup>[4]</sup>。职业教育产教融合是加快形成新质生产力的重要元素,提高职业教育专业设置与产业需求的精准匹配度,培养更多高素质技能人才、创新型能工巧匠,可有效促进产业创新和科技创新,从而为发展优质生产力提供人力资源支撑。因此,不能忽视职业教育区域均衡发展的重要性,否则,新质生产力就会同步出现地域性差异,进而将会对战略性新兴产业和未来产业发展造成严重的“短板”钳制,同时,还会对新质生产力本身造成基础性并联损匿。

## (三)区域职业教育均衡发展是推动现代职业教育高质量发展的要求

2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》明确指出,“职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,肩负着培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要职责”<sup>[5]</sup>。虽然职业教育现代化的时间表和任务书已经明确,但实现路径仍需深入探索,尤其需要促进区域职业教育均衡优先发展。职业教育具有以问题导向、科技创新导向、应用型导向、直接服务地方产业导向等为一体的“零距离”对接区域经济社会发展的特色,是一种与普通教育相互融通,且与普

通教育同等重要的类型教育。目前,职业教育类型特色还不够鲜明,体量大而不强、校企合而不深、质量有待提高、体系还需完善<sup>[6]</sup>。同时,叠加上我国职业教育在区域间发展的不均衡,这就迫切需要遵循分区、分步实施原则,即发挥发达地区职业教育的龙头引领作用。同时,也要挖掘欠发达地区职业教育创新发展的后发优势,创造可复制、可借鉴的改革经验和创新模式,引领职业教育“追超”发展。

## 二、区域职业教育均衡发展面临的困境

从系统角度来看,职业教育就是一个开放、动态的系统,其不可能在真空中发展,应考虑与经济、社会、文化等因素的互动关联,应将其放在整个国家大场域中综合分析,考察区域职业教育均衡发展的阻滞原因与影响因素,为革新职业教育理念,破解长期制约职业教育区域均衡发展的瓶颈提供决策依据。

### (一)《职业教育法》立法体系偏向宏观层面

《中华人民共和国职业教育法》作为一部对职业教育性质、宗旨、体制、作用进行总体性规定的专门法律,是我国职业教育健康发展的法律保障。就区域职业教育发展来说,《职业教育法》共有四处涉及该主题的内容规定。一是该法“第六条”规定,“职业教育实行政府统筹、分级管理、地方为主”。但“地方为主”中的地方应该担负何种责任,“分级管理”中不同层级政府管理权限如何划分,则没有具体说明。二是该法“第十条”规定,“国家采取措施,扶持革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地区职业教育的发展”。这里只是规定国家层面的宏观责任,而没有对每一级政府责任作出量化及可操作性的具体规定。三是该法“第五十五条”规定,“各级人民政府应当按照事权和支出责任相适应的原则,根据职业教育办学规模、培养成本和办学质量等落实职业教育经费,并加强预算绩效管理,提高资金使用效益”。但这部分内容并没有明确职业教育每生(人)每年的财政拨付标准,使得对职业教育经费负担责任检查督促“无规可依”,同时,也没有把职业教育经费缺额纳入各级领导任期目标考核的“负面清单”。四是该法“第六十一条”规定,“国家鼓励和支持开展职业教育的科学技术研究、教材和教学资源开发,推进职业教育资源跨区域、跨行业、跨部门共建共享”。这种“鼓励”“支持”之类的规定,因其较少考虑“实然”情况,如果要是这样作为会采取什么样的惩戒措施等,无疑都会致使这些规定缺乏推进实行的有效保障,由此法律执行

效力可想而知。

## （二）职业教育经费投入体制呈现条块化分割

我国现行职业教育管理体制是由国务院负责职业教育统筹规划,并逐步建立完善在国务院领导下“分级管理、地方为主”的职业教育管理体系。2019年1月,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》,对健全职业教育经费投入机制提出要求,各级政府要建立相应的职业教育财政投入制度<sup>[7]</sup>,但对中央与地方政府在职业教育财政投入具体责任则未进行划分。目前,我国职业教育经费投入体制仍执行国务院2002年8月发布的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》。该决定第六条对职业教育经费投入体制进行了明确界定,其中,省级人民政府的职责主要是制定职业教育生均经费标准,“市(地)一县”级地方政府则成为保障职业教育经费投入的责任主体,尤其强调“市(地)级人民政府要统筹规划,建立多渠道筹措职业教育经费的机制”<sup>[8]</sup>。

不同类型地区的职业教育财政分担体制均实行以“市(地)一县”为主,显然,这种“一刀切”模式没有充分考虑到我国经济发展的区域性差异。此外,2014年中央财政建立的职业教育生均拨款“以奖代补”机制也未能从根本上解决职业教育经费匮乏的问题<sup>[9]</sup>。由此可知,将职业教育经费供给与地方财政能力直接挂钩,则会直接导致职业教育投入中立性不同程度的缺失,使得接受职业教育主体的经费开支严重受到本地区经济发展程度的影响,从而加剧了区域经济与职业教育之间的“同步差距”问题。

## （三）区域经济发展不均衡带来递次影响

在改革开放过程中,东部地区依靠本身区位优势 and 改革开放先发优势,充分运用政策红利,在建立市场经济体制、利用国际市场资源、推进城乡一体化等方面实现率先发展,在推动全国经济持续快速发展中发挥出重要的示范带动作用,由此激发了社会主义市场经济体制的强大活力。但是我们必须承认一个客观现实,在国家区域发展战略与政策向东部地区倾斜的总体部署下,东部沿海地区得到优先发展的同时,也不可避免地拉大了与中西部地区的发展差距,并且这种区域间发展存在差距的态势,是中国计划经济快速向市场经济转型的结果,更是自然条件、要素投入、对外开放、制度及结构变迁、政府政策等共同作用下的产物。

教育与经济存在相互制约与相互作用的辩证统一

关系,经济决定教育,教育反作用于经济。一个地区的教育发展水平往往同本地区的经济发展程度呈正向相关关系,职业教育亦不例外。在“西部大开发”及相关倾斜支援西部建设战略的推动下,西部地区经济社会发展取得了重大的历史性成就,但同时,西部地区发展不平衡、不充分问题依然突出。总体来说,党的十八大以来,我国职业教育发展取得了历史性成就,已经建成世界上最大规模的职业教育体系,但目前职业教育发展仍受到区域经济不均衡的递次影响,而且区域间职业教育与区域经济社会发展两者的不平衡、不协调互为因果,不仅会禁锢现代创新驱动型经济建设的前进步伐,同时,也会严重影响职业教育整体性高质量发展。

## 三、推进区域职业教育均衡发展的策略

新古典区域均衡理论代表学者保罗·罗森斯坦·罗丹(Paul Rosenstein-Rodan)认为,随着自然要素和人文要素的区际流动,各区域的社会综合发展(包括经济、教育、文化等)水平将趋于收敛(平衡),因此主张均衡发展生产力,最终实现区域社会的均衡发展<sup>[10]</sup>。区域均衡视角下的职业教育发展更多关注多种教育资源的整合利用,以及区域内外系统的合作化协同,因此需要有效的战略统筹作为保障。主要体现在以下几个方面。

### （一）落实《职业教育法》的实操内容

对于政府而言,促进职业教育高质量发展是其义不容辞的责任和义务,需要通过政策问题构建与法律法规设计,确定和形成维护职业教育均衡发展的支撑基础。首先,要在《职业教育法》中对不同层级政府责任进行细化规定。在明确省、自治区、直辖市人民政府(简称“省级政府”)对本区域职业教育发展负有主体责任,以及设区的市、县级人民政府(简称为“县级政府”)的管理责任、举办责任、保障责任的同时,应对“省一县”级地方政府责任进行细化,确保这些责任条款具有可操作性,使职业教育“以地方为主”落到实处。其次,对于革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地区,特别是西部地区职业教育发展,政府作为重要的公共部门,要责无旁贷承担起倾斜性支持的公共管理责任,应该在职业教育发展规划、审批、财政拨款、就业扶持等方面对上述地区作出分级化的帮扶规定。比如,对于三、四、五类地区职业教育可享受固定比例上浮的财政补助,增加各类人才招录在西部地区的分配数额,等等。再次,要确保《职业教育法》执行到位,就必须增加《职业教育法》在职业教育区域均衡发展方面的配套规定。

《职业教育法》第五条规定,公民有依法接受职业教育的权利。政府作为公共产品及服务的供给方,需要考虑公民的根本利益,在法治框架下保障公民的合法权益,以确保公民享有平等的接受职业教育机会及实现职业教育结果的权利。尤其针对一些“应当”性的系列规定,在保障其体现立法者某种价值期许的同时,要强化这些带有倡导、鼓励、引导意味条款的约束性和执行力度。从法理上来说,法律上的义务是必须履行或完成的行为。在规定行为模式时,必须附有相应的法律后果,并提出配套的法律处罚措施,促使责任人(政府官员)从思想上、行动上重视职业教育这项带有“长线”特质的“任期项目”。只有这样,才能使得各级政府领导在思想上“重视”职业教育、在财政上“保障”职业教育、在行动上“抓实”职业教育。

## (二)减小区际职业教育投入差别,加大中央和省级财政拨款力度

从“十四五”期间全国职业教育资源区域空间分布情况可以看出,无论是职业教育投入资金绝对数,还是年际增长幅度,在整体上均呈现出“东高西低”走势的显著性差异。目前,《中国教育现代化2035》明确了实现教育现代化的实施路径,其一就是“总体规划,分区推进”。显然,这是考虑到我国是一个人口基数较大且地域分布较广的大国,区域经济、文化、社会发展水平的不平衡性是客观存在的,其收敛性也会随着时间和区域发生变化,国家相关职业教育政策对于不同区域所产生的效果也存在着差异性。因此,根据从实际出发、坚持因地制宜的总体原则,我国逐步建立起以“市(地)一县”为主、以其他渠道为辅的职业教育经费筹措体制,在一定程度上激发出地方政府兴办职业教育的热情和活力。但当前在我国财力分配格局中,中央和省级政府掌握了主要财力,“市(地)一县”级地方政府财力却相对薄弱。即使在东部发达省份,某些欠发达市(地)政府对职业教育经费的筹措能力仍十分有限,而中西部地区表现程度则更为明显。

在现行教育投资体制下,目前的职业教育投入主要依靠“以政府为主体”的地方财政拨付。虽然在国家层面上实行了旨在解决地区间教育投资差异的教育财政转移支付制度,但仍难以抵消区域间经济发展水平不均衡对教育投入中立化的现实影响。为了有效解决区际教育投入差别及教育经费短缺问题,应以法律制度形式明确各级政府职业教育办学中的具体责任,并

清晰划分它们职业教育经费投入中的承担比例,比如,规定“国务院和省级政府负责职业教育的宏观管理和总体规划,市(地)县级政府负责承担职业教育实体化办学职责”。此外,鉴于国家财力分配格局现状,应明确“职业教育经费实行国务院和地方政府分担,逐步提高中央和省级财政拨款额度”,避免职业教育经费筹措陷入财权与事权不对称的“市(地)一县”责任“低层化”怪圈,用法律形式规定各级政府在经费筹措方面的具体责任,这样才能有效保障职业教育发展的物质基础。

## (三)建立基于区域职业教育均衡发展的循环沟通协调机制

习近平总书记在党的二十大报告中强调,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。职业教育发展在区域布局总体上相对不均衡,一定程度上影响了区域重大战略的顺利实现,进而也会在一定程度上阻碍国家高质量发展的整体进程。促进职业教育区域均衡发展的意义不仅在于缩小不合理的地区差距,而且在于解决全国职业教育发展的“短板”问题,可谓事关大局、事关长远。

推动职业教育域际合作联动发展,实施区域协调发展战略,是新时代贯彻新发展理念、构建新发展格局的重要路径。国家以“区域协同”推动区域协调高质量发展,逐步推出京津冀协同发展战略、长江经济带发展战略、粤港澳大湾区发展战略、长三角一体化发展战略等,对区域协调发展进行整体性部署,推动地区间协调联动,努力实现东西部经济、文化、科技、教育协同增长。职业教育要坚持以习近平总书记关于深化东西部协作的重要指示精神为遵循,借助国家重大区域战略发展契机,推进省际合作,充分利用好东部地区资源区位优势,全面破除区域壁垒,提升职业教育在人才、资金及资源方面的流动效率和配置效益,促进职业教育核心要素在不同省份间得以无障碍互联互通。从区域职业教育协同出发,重组省际职业教育体系结构和空间布局,广泛探索跨域职业教育合作模式,从而实现域际职业教育共进共赢、均衡发展。

实现区域内职业教育有机衔接,职业教育协同发展是引领区域产业发展和科技创新的重要环节,因此,需要在共研、共建、共享理念基础上,加强区域内职业教育发展与产业优化升级联动,构建优势互补、资源互通协作体系,高水平服务区域发展创新创业生态系统

建设。首先是加强区域职业教育协同发展顶层设计,统筹制定区域内职业教育发展战略,全面推进区域职业教育均衡协同发展。其次是依托数字技术,推动区域内优质职业教育资源共建共享,打造具有区域特色的职业教育优势专业、实验室及研究中心、创新试验区等,建设一批由职业院校牵头,科研机构、上下游企业等共同参与的职业教育实习实训基地、创业孵化基地等,实现教育链、人才链与产业链、创新链有机衔接,从整体上推动职业教育深层次合作交流,发挥“集聚—溢出”效应。最后是推动区域内职业教育人员流动,利用地缘临近优势,加强职业教育师资互访研修、挂职交流,推进地区职业教育学分互认、实施更加灵活的交换生制度等,形成职业教育区域一体化人才培养联动机制。

#### 参考文献:

- [1]中共中央,国务院.中国教育现代化 2035[S].2019-02-23.  
[2]陈炜伟,严赋憬.让职业教育产教融合真正成为产业发展的“助推器”[EB/OL].(2023-06-14)[2024-01-22].[https://www.gov.cn/zhengce/202306/content\\_6886174.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202306/content_6886174.htm).

- [3]卢克平.中西部高等教育助力中国式现代化的战略思考[J].中国高教研究,2022(12):11-17.  
[4]国家发展改革委,教育部,工业和信息化部,等.职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)[S].2023-06-08.  
[5]中共中央,国务院.关于推动现代职业教育高质量发展的意见[S].2021-10-12.  
[6]周建松.以“双高计划”引领高职教育高质量发展的思考[J].现代教育管理,2019(9):91-95.  
[7]国务院.国家职业教育改革实施方案[S].2019-02-24.  
[8]国务院.关于大力推进职业教育改革与发展的决定[S].2002-08-24.  
[9]任占营,童卫军.高等职业教育生均拨款制度实施困境与对策探析[J].中国高教研究,2017(8):101-105.  
[10]保罗·罗森斯坦·罗丹.略论“大推进”理论[A]//郭熙保.发展经济学经典论著选[M].北京:中国经济出版社,1998:225-228.

作者单位:林建 西南大学教育学部,重庆 邮编 400715;孙健 惠州学院高等教育研究中心,广东 惠州 邮编 516007

## The Dilemmas and Coping Strategies of the Balanced Development of Regional Vocational Education

LIN Jian<sup>1</sup>, SUN Jian<sup>2</sup>

(1.Faculty of Education, Southwest University;  
2.Center for Higher-Education Research, Huizhou College)

**Abstract:** Promoting the balanced development of regional vocational education is an inherent requirement for building an educational powerful and innovative country, and it is also the strategic demand for enhancing new quality productivity and promoting the high-quality development of vocational education. At present, the obstacle bottlenecks to the balanced development of regional vocational education include: the legislative system of Vocational Education Law tending to be macro level, the funding system for vocational education presenting a fragmented and segmented pattern, and the uneven regional economic development bringing about secondary impacts. Promoting the balanced development of regional vocational education requires effective strategic coordination as a guarantee so that we should enrich the practical content of Vocational Education Law. We should reduce the gap in investment in vocational education between regions and increase the allocation of central and provincial financial resources. We should establish a circular communication and coordination mechanism based on the balanced development of regional vocational education.

**Key words:** regional vocational education; balanced development; financial allocation; coordinating mechanism