

省委常委 2013 年度重大调研课题

《建立现代职业教育体系研究》报告之二

加快我省现代职业教育体系建设 面临的突出问题和体制障碍

《建立现代职业教育体系研究》重大课题调研组

(2013 年 6 月 12 日)

近年来，在省委、省政府正确领导下，经过各方面共同努力，我省职业教育取得了长足发展。全省现有中等职业学校（含技工学校）789 所、在校生 154 万人，高职高专 75 所、在校生 76 万人。其中，186 所中职学校为国家级重点学校，65 所中职学校进入国家示范学校创建行列，13 所高职院校成为国家示范性院校，数量均居全国首位。去年我省在全国率先实行“知识+技能”的春季高考，今年高职院校单独招生试点扩大到 26 所，已开发 56 个中职专业建设指导方案，数量也居全国首位。鉴于潍坊市在职业教育改革发展方面走在全省和全国前列，去年教育部与我省签署协议，确定为全国第一个以职业教育创新发展为主题的省部共建试验区。所有这些都为我省深化职业教育改革，

加快建立现代职业教育体系打下了良好基础，创造了有利条件。同时，也要清醒地看到，职业教育仍然是我国也是我省教育的薄弱环节。除了来自社会各方面认为职业教育“低人一等”落后观念，以及用人和评价机制等深层次矛盾和问题外，当前影响职业教育发展的突出问题和制约职业教育改革的体制障碍主要表现在以下三个方面。

一、职业教育培养体系与学习路径缺乏系统设计，往上不能贯通存在“天花板”，左右不能衔接存在“隔离墙”，双证不能互通存在“玻璃门”，严重制约职业教育改革发展

一是，中职与高职，中职、高职与本科等不同教育层次之间没有贯通，存在体制上的“天花板”。我国职业教育仅局限在中等职业教育（高中）、高等职业教育（大专）两个层次，没有真正意义的本科以上职业教育。这些年，本科院校数量上去了，但分类改革严重滞后，不少大学不愿意定位为应用型大学，不切实际地硬办研究型 and 综合型大学，不上不下，这也是造成大学生就业难的一大客观原因。再加上中职与高职在培养定位、课程体系等方面雷同现象普遍，往往高职教育成为中职教育“扩展版”（或者说中职教育是高职教育“缩小版”），难以实现培养层次的提升。许多本科院校没有按照对口长线培养理念专门针对职校升学学生设计人才培养体系，课程不衔接。这在客观上导致许多有资格、有愿望、有能力继续深造的职校学生及家长

普遍认为上了职业院校就定了“终身”，意味着没有大的发展空间，也带来职业院校吸引力不强、学生学习积极性不高及管理困难等问题。再往深里看，现行招生考试制度改革相对滞后，春季高考专业控制严格，招生名额少，职业技能竞赛优秀选手注册升学制度还不完善，高技能人才直接推荐进入高职院校和本科院校深造的机会极少。这两年，我省经过改革创新，去年也只有5%的高职生通过“专升本”、0.5%的中职生通过春季高考升入本科深造。

二是，中等职业教育与普通高中教育之间相互分割，建立相互衔接的体制障碍非常突出。现在普通高中与中职学校在教学计划、教学大纲、课程设计、评价手段等方面，分别执行不同的国家标准，培养方向不同，一个是学术型，一个是技术技能型。为支持学生在不同的学习体系中有条件转换，应该建立学分互认、学历互通、学籍互转机制。但要做到这一点非常难。因此，客观上学生一旦选择了职业教育，普通教育的大门就基本向他关闭了。现行这样的教育体系影响了青少年的多元选择和全面发展。然而，这些问题在一些国家和地区已经解决得比较好。在德国和我国台湾地区，不论是学术教育，还是技术技能教育，在学制设计上都有继续深造的畅通渠道，两边的学生各有所长，不是你优我劣，而且有学分互认系统，可以互转。德国在基础教育结束后的每个阶段，学生都能从普通学校转入职

业院校；接受职业培训的学生，也可以在经过文化课补习后进入高等院校学习。台湾技职教育蕴含了中等、专科、本科、硕士与博士等层次，并与学术教育横向沟通、平等并行。

三是，中职、高职院校学生难以取得职业资格证书，技工、技师院校学生更难取得学历证书，“双证互通”规模小，障碍多。近年来虽然采取了许多措施，积极推进“双证互通”试点，推进各类中职学校（包括技工学校）纳入统一中考招生平台，但试点规模还很小。高级技校、技师学院无法纳入高考招生平台，与高职院校合作培养的试点也刚刚开始。大部分高职学生拿不到三级以上职业资格证书，大部分技师学院学生拿不到大专学历证书等等。主要原因是，在国家层面，教学标准体系与职业资格标准体系没有建立相应的衔接机制，缺乏顶层设计。教育部门管理的职业院校和人社部门管理的技工院校，在教学计划、教学大纲和评价手段等方面分别执行不同的标准，两者缺乏有效沟通。高级技校、技师学院办学定位不够清晰，在学校教育和培训机构、学历教育与职业培训之间左右摇摆，未能纳入国家学制系统中。

二、职业教育基础条件薄弱，与经济发展和学生成长需要不相适应

一是，职业院校专业设置、课程体系、培养模式与产

业需求不适应。一些职业院校不了解产业需求，有关部门和行业也没提供相应服务和支持，盲目设置专业现象比较突出。有的职业院校有什么老师就设什么专业，有的更愿意开设投入少、成本低的专业。还有不少职业院校专业设置雷同，明显供大于求，而市场（企业）急需的专业不是开设不足就是没能力开设。一些职业院校的人才培养定位虚高，专业教学标准和指导方案制定与落实亟需加强。一些职业院校固守学科教育体系，技术技能训练的职业特色不突出，其课程体系与行业技术规范、职业资格标准不衔接，课程内容陈旧落后，跟不上产业调整升级和技术创新步伐。一些职业院校闭门办学，行业企业参与度不高，培养出来学生的技能与用工实际需求差距较大。

此外，职业教育科研机构力量薄弱也是制约和影响职业教育改革发展的重要因素。目前，我省甚至全国还没有专门的职业教育研究院，从事职业教育科研的机构少，科研人员不足，对职业教育缺少系统研究。

二是，职业院校教师数量不足、结构不合理、质量不高等问题并存。数量上，十多年来没有对职业院校进行核编，很多高职院校仍执行升格前中职学校的教职工编制标准，教师数量难以满足正常教学需求。目前，我省中职学校师生比为 1：22，低于普通高中的 1:12.5，达不到 1999 年中职学校教职工编制标准的一半。德州二职专 17 年没进

过专业教师，40 岁以下的几乎没有，老龄化现象严重。结构上，普遍缺乏专业教师。相当一部分职业院校的专业教师由文化课教师转行而来，学英语的教开车床，学美术的教修汽车。寿光工贸职业中专 66 名专业教师中，17 人是文化课老师转任的，19 人所学专业与所教专业不相符。质量上，“双师型”教师比例不高，全省中职学校“双师型”教师占专业教师比例仅有 46%。

职业教育不同于普通教育，对教师有专门要求，不仅要讲师德有学识，还要具备精湛的专业技能，这就需要吸引具有丰富实践经验和专业能力的工程师、会计师、技师等专业技术人才从教，并在职业院校建立正确的用人导向，鼓励教师提高专业实践能力。目前，职业院校教师引进由编制部门下达指标，人社部门组织招录，教育部门不参与，学校更缺乏用人自主权，“想要的进不来，进来的顶不上”。招录时，基本采用考选公务员的办法和普通中小学教师标准，过分强调学历、教师资格证等，对实践教学能力和专业技能重视不够，真正符合办学实际需要的“能工巧匠”很难进入学校，有的即便从企业调入后，按现行人事制度仍然是工人身份，待遇很低，也很难留住。调研发现，教师薪酬与行业企业差距大，骨干教师流失严重。从事实践教学的教师待遇与其岗位性质不相称。目前教师职称评聘政策也不符合职教特点，基本是套用普通学校教师职称评

聘办法，更多注重论文和科研成果。高职院校正高职位数量少，中职教师不能评正高职称。造成这些问题的根本原因是现行人事制度、分配制度和职称评聘政策与发展现代职业教育的要求不相适应，应当尽快改革。

三是，校企合作不紧密、层次低，缺乏制度保障。一方面，企业参与积极性不高，对员工队伍建设缺乏系统性安排，更缺少与职业院校的战略性合作，往往是“临时抱佛脚”，校企合作多数是短期的、不规范的、低层次的，合作形式和内容比较单一。考虑到成本、安全等因素，企业接受职业院校学生实习实训的积极性也不高。再加上校企合作优惠政策不多又落实不到位，也影响了校企合作。另一方面，从职业教育自身看，“用昨天的设备培养今天的人为明天服务”的现象比较普遍，职业院校专业建设、培养模式等与企业衔接不够，实训基地低水平重复，实训设施陈旧老化，人才培养水平、能力与企业要求差距较大。据省人社厅对 1463 家用人单位的调查，有 44.3% 的单位认为，职业院校应届毕业生的职业素质和专业技能不能满足工作需要。造成这一问题的主要原因是，行业、企业、学校在校企合作中的权利义务缺少法律制度设计与规定，就业准入制度不健全、门槛过低、覆盖面过小且执行不严、劳动监察不力。国家发布的 1800 多个职业（工种）中，目前仅有 90 个实行就业准入。

四是，职业院校生源不足与质量不高并存。职业院校普遍存在招生难问题，一些地方普通高中与中职在校生比高达 8:2，与国家提出的普职比例大体相当的标准相去甚远。不少地方恶性竞争，中职学校高价拼抢生源现象比较突出，为拼抢一名学生一般花费 500 元，有的高达 2000 元。再加上对普通高中规模调控不到位，普通高中大班现象普遍，有的班多达 90 人，进一步加剧了职业院校办学困难。齐河县职业中专每年招生 1600 人，其中约 400 人是没有参加中考的学生和非初三毕业生；参加中考的 1200 人中，达到 400 分以上的不到 20%，许多只有 200 分左右(中考满分为 700 分)。去年，我省高职录取线已降到 180 分，平均每门考三四十分就可以上高职院校。低分录取的学生学习吃力，最后又不得不降低培养标准准予毕业，形成了“宽进宽出”的恶性循环。

三、体制机制尚未理顺，保障支撑能力不足

一是，管理体制方面，存在多头管理、条块分割现象。职业教育管理主体涉及多个部门，教育部门履行统筹管理职能,人社部门管理着技工教育,经信部门负责职工培训，职能交叉、责任不清。管理层级上有省属、市属、县属，区域统筹存在诸多障碍。实训基地建设缺乏统筹规划，绝大部分地区没有建立集教育教学、职工培训、技能鉴定、技术开发服务于一体的公共实训基地，在课程、教师、设备

等方面没有形成资源共享机制。调研中还发现，有的学校存在学生注册“双学籍”、“吃空饷”、教学管理不严等问题。

二是，办学机制方面，自主办学、多元办学格局尚未形成。现代职业教育发展需要教育家办学，需要支持教育家办学的环境和条件，需要建立现代学校制度。目前，多数职业院校行政化色彩浓厚，很多院校成了安置干部的地方，学校缺乏必要的人事、财务等办学自主权，不能自主聘用和解雇教师、确定教师薪酬。有的职业院校负责人不熟悉教育，不懂专业，不会办学，影响了职业教育的质量与发展。不同主体参与职业教育办学的责任、权利不够清晰，社会各方兴办职业教育、支持职业教育发展的激励机制也未形成。近年来我省虽然涌现了英才学院、协和学院、蓝翔高级技校、德州交通中专等一批在全国有影响力的职教品牌，但总的看，民办职业院校办学空间小，得不到财政拨款，教师享受不到公办学校同等待遇，与公办学校不在同等条件下竞争，很多学校处境举步维艰，亟需探索职业教育公益性的多种实现形式和支持民办职业教育发展的新机制。

三是，财政投入方面，保障机制不健全。职业教育实践教学多、耗材多，办学成本是普通教育的3倍左右。近年来我省职业教育投入持续增加，办学条件得到改善，但

总体上远不如普通教育。很多地方对职业院校只保工资，不安排公用经费和专项经费，学校运转完全靠收费。全省中等职业学校合格率仅为 31%、规范化率不足 10%。高职生均预算内教育事业费只能达到本科的 53%。据了解，全省有 88 个县（市、区）没有完全落实教育费附加不低于 30%和地方教育附加不低于 20%用于中等职业教育的政策，有 51 个县（市、区）落实比例达不到 50%。一些技工院校和行业举办的职业院校由于财政投入渠道不同，享受职业教育同等政策方面存在障碍。

另外，中职教育免学费政策实施后，深受学生欢迎。按照国家新的免学费政策，中职学校三年学费全免，但财政只补助两年半。再加上实际执行中，个别地方不据实安排免费资金，补助资金到位晚，导致部分学校当年收入减少。目前补助标准是生均 1900 元/年，有的地方仅到位 1520 元/年，与免学费前生均 2500 元/年的收费标准差距较大。这种办学经费的倒挂现象使大部分中等职业学校运行更加艰难。再加上中职学校学生实行注册制，在校学生中途离校情况时有发生，在校生数量经常波动变化，也影响了补助经费的核定。

现代职业教育体系建设面临的这些问题和障碍，既与整个教育制度设计有关，更与社会观念、行政理念、用人制度、劳动分配制度等有关。高等教育大众化之后，教育

发展应树立现代教育理念，对教育制度进行全面反思、深入研究和系统设计，以现代职业教育体系建设为突破口推进教育综合改革，真正做到有教无类，使人人依其个性获得生活的供给和乐趣，实现全面发展。

报：省委书记、副书记、常委，省人大常委会主任、副主任，省长、副省长，省政协主席、副主席；

送：省委办公厅、省人大常委会办公厅、省政府办公厅、省政协办公厅，省直有关部门、单位，各市党委、人民政府。
