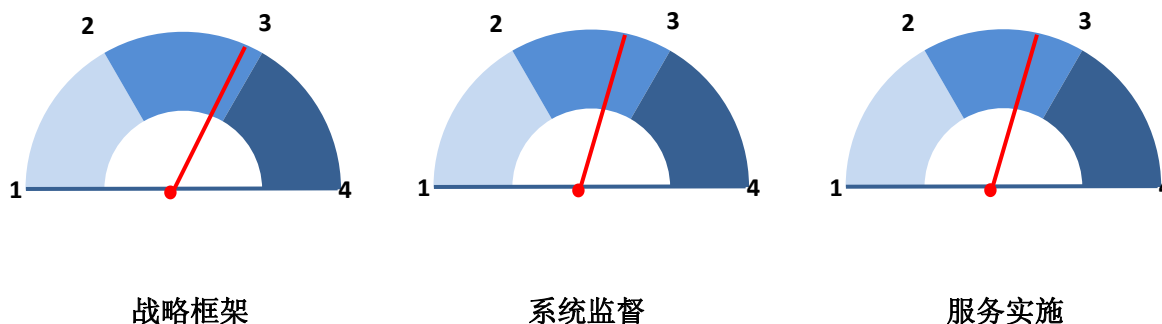


新疆职业技术教育与培训体系研究

——劳动力资源开发基准分析

诊断分析报告 | 中国 新疆 2013



肖丽萍 宋锦
世界银行东亚及太平洋地区人类发展部

新疆职业技术教育与培训体系研究

目录

一、简介	1
1. 研究缘起与目的	1
2. 研究工具与方法	1
3. 报告的结构	1
二、背景分析	2
1. 经济发展	2
2. 劳动力资源现状	4
(1) 劳动力供给	4
(2) 劳动力需求	5
3. 经济社会发展对劳动力资源开发提出的挑战	6
4. 职业技术教育与培训体系的现状	7
(1) 职业技术教育与培训体系概述	7
(2) 职业技术教育的提供与劳动力资源开发的需求不匹配	8
三、基准研究结果	10
1. 三大维度及政策目标的结果	10
2. 政策目标及政策举措的结果	11
四. 结果分析与政策建议	22
1. 结果分析	22
2. 政策建议	23
附件 1 劳动力资源开发基准分析工具和分析框架	26
附件 2 劳动力资源开发基准研究结果	28

新疆职业技术教育与培训体系研究

一、简介

1. 研究缘起与目的

在新疆维吾尔自治区财政厅和国家财政部的协调支持下，新疆维吾尔自治区教育厅于2011年12月向世界银行提出在职业技术教育领域开展合作研究的要求。2012年2月底世行团队赴新疆实地考察，在交流讨论基础上，世行团队与新疆维吾尔自治区教育厅、财政厅达成合作意向：职业技术教育合作研究将采用世界银行开发的基准研究工具，对新疆职业技术教育与培训体系进行系统分析，为新疆职业技术教育与培训的政策开发提供事实基础，同时为双方今后的继续合作奠定基础。新疆维吾尔自治区教育厅教育外资项目办公室为此项合作的合作单位。

2. 研究工具与方法

世界银行在新的教育战略指导下，开发了“对劳动力资源开发的促进结果的基准分析工具”，从政策和机制层面对劳动力资源开发即职业技术教育与培训系统作出全面、系统分析。该工具旨在参照国际最佳经验评估一个国家职业技术教育与培训政策及机制的完善程度。评估围绕战略框架、系统监督、服务实施三个维度，每个维度又细分为管理、财政、信息三个政策目标及九个更细化的政策举措。整个工具的内容框架详见附件1（对于不熟悉此基准分析工具的读者，我们建议先阅读附件1以便更好地理解此报告）。

世行团队与新疆教育厅教育外资项目办公室讨论商定了负责资料收集的地方专家的选择标准，最后共同选定了乌鲁木齐职业大学副教授、新疆大学人资环专业博士生沈蕾负责资料收集工作。沈蕾及其团队从4月6日至6月1日，通过资料收集、访谈、审核等大量细致工作，完成了工具填写工作。资料涵盖政府文件、法律法规等。访谈对象包括新疆职业教育领导小组、自治区教育厅、人力资源与社会保障厅、经济信息委员会、自治区职业技能鉴定中心等多部门的相关负责人及培训机构、企业代表。

7至9月，世行总部人类发展网络的“对劳动力资源开发的促进结果的基准分析”研究小组对工具进行评分。与此同时，世行北京办公室新疆职业技术教育与培训研究小组进行报告撰写¹。

3. 报告的结构

本报告由三部分组成：第一部分是简要分析新疆维吾尔自治区劳动力资源开发的背景，包括经济发展、劳动力资源现状、职业技术教育与培训体系现状。第二部分通过分析基准研究结果，对新疆职业技术教育与培训体系进行评估。第三部分根据评估结果，就如何提升新疆职业技术教育与培训体系、实现新疆教育及人才中长期发展规划提出具体的政策建议。

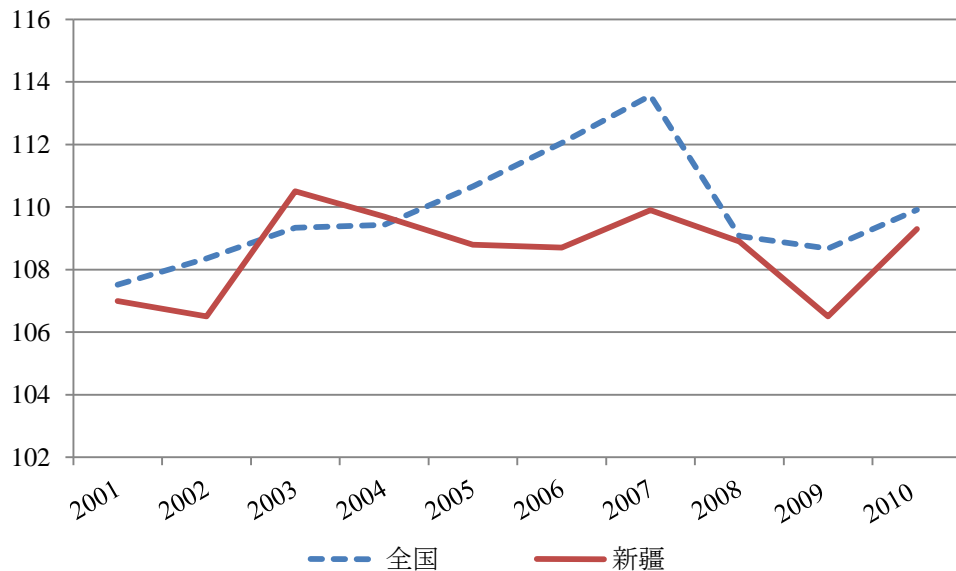
¹ 世行总部“对劳动力资源开发的促进结果的基准分析”研究小组负责人是 Jee-Peng Tan 女士，Ryan Flynn 是主要成员；世行北京办公室新疆职业技术教育与培训研究小组负责人是肖丽萍，宋锦是主要成员。Kenneth Ashworth 博士对报告提供修改意见并对报告英文版进行了润色。

二、背景分析

1. 经济发展

新疆维吾尔自治区地广人稀，自然资源丰富，是中国西北地区的重要省份。过去十年中，新疆经济取得了突飞猛进的发展。2010年，新疆国内生产总值（以下简称 GDP）达到 5437.47 亿元，人均 GDP 达到 25034 元。然而，与全国平均水平相比，新疆的经济发展水平仍然存在差距。首先，经济发展的规模只占到全国 GDP 总量的 1.36%，人均 GDP 比全国平均水平低约 5000 元²；其次，经济发展速度较全国同时期较慢，2001 到 2010 年期间，全国人均 GDP 平均增长速度为 9.8%，而新疆仅为 8.6%。新疆经济较为落后一方面与新疆现有的产业结构、行业分布相关，另一方面也与新疆劳动力资源现状有关。

图 1 人均 GDP 年均增长率 (%)³



资料来源: 中国统计年鉴, 2002-2011.

与全国的产业结构相比，新疆第一产业在 GDP 总量中所占的份额更大，第二产业基本持平，第三产业发展则相对落后。由于经济作物⁴占新疆主要农产品总产量的 61.0%，新疆农业占整体 GDP 的比重始终维持在 20%左右，远高于全国 10%左右的平均水平⁵；第二产业所占比重逐年增长，从 2001 年的 42.4% 增长到 2010 年的 47.7%，与全国平均水平持平。与前两个产业相比，新疆第三产业的发展水平比全国的平均水平相对落后。2001 年起，

² 2010 年，全国的人均 GDP 为 29992 元。

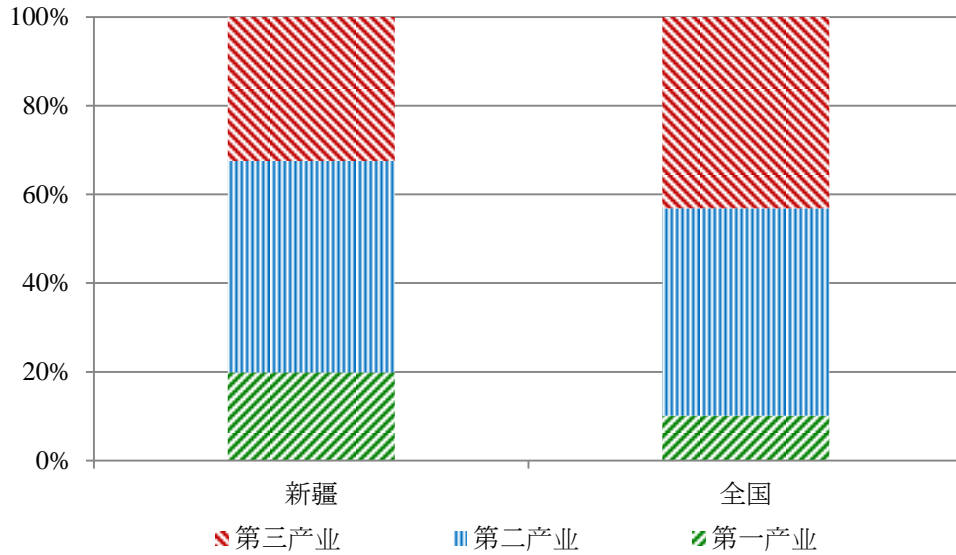
³ 2009 年，全国人均 GDP 增长速度迅速下降主要是受到全球金融危机影响的结果。对于新疆而言，由于石油化工产业占了工业增加值的 61%，而金融危机冲击了国际油价，新疆的工业产值和对外贸易受到了极大影响。此外，“7·5”事件给新疆经济发展带来了严重打击。（“7·5”事件指 2009 年 7 月 5 日爆发于新疆省会乌鲁木齐市并延续了一段时间的一系列暴力冲突事件。）

⁴ 经济作物包括棉花、油料、麻类、甘蔗、甜菜、烟叶、蚕茧、茶叶、水果等。

⁵ 2010 年，新疆第一产业人均产值 2.47 万元，全国的同期平均水平仅为 1.45 万元；人均主要农产品产量 796.99 公斤，居全国第四，仅次于黑龙江、内蒙古和吉林。

新疆第三产业占 GDP 的比重从 38.2% 下降到 2010 年的 32.5%，比全国低 10.6 个百分点，与全国同期第三产业稳步上升的趋势形成鲜明对比。

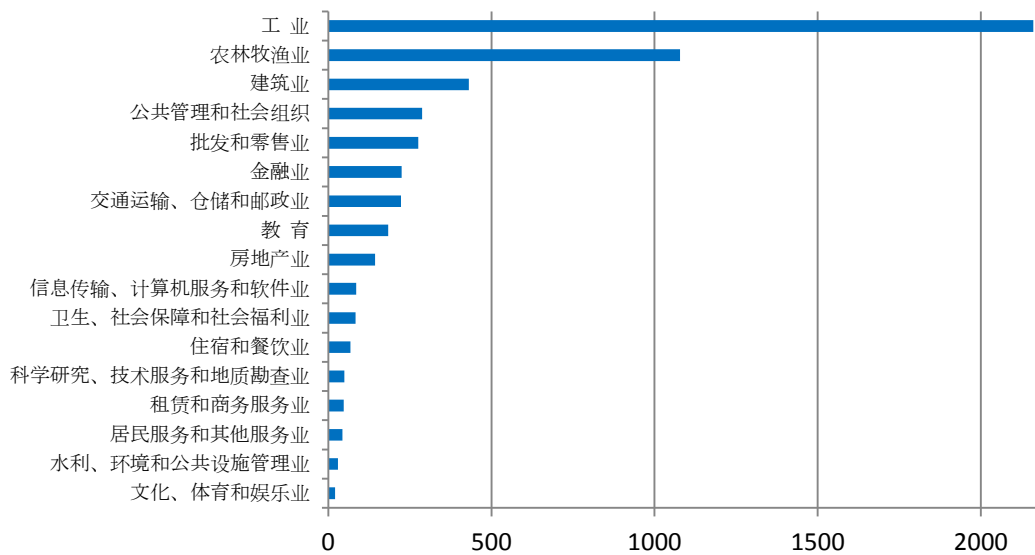
图 2 GDP 的构成百分比——新疆与全国（%），2010



数据来源：中国统计年鉴，2011.

从行业分布来看，新疆除农业、工业外，较为发达的行业包括建筑业、公共管理和社会组织、批发和零售业、金融业、交通运输、仓储和邮政业、教育、房地产业等，几类行业加总后占 GDP 总量的 32.5%。这些行业多是劳动力密集、资金密集型而不是技术密集型行业。

图 3 新疆 GDP 的行业构成（亿），2010



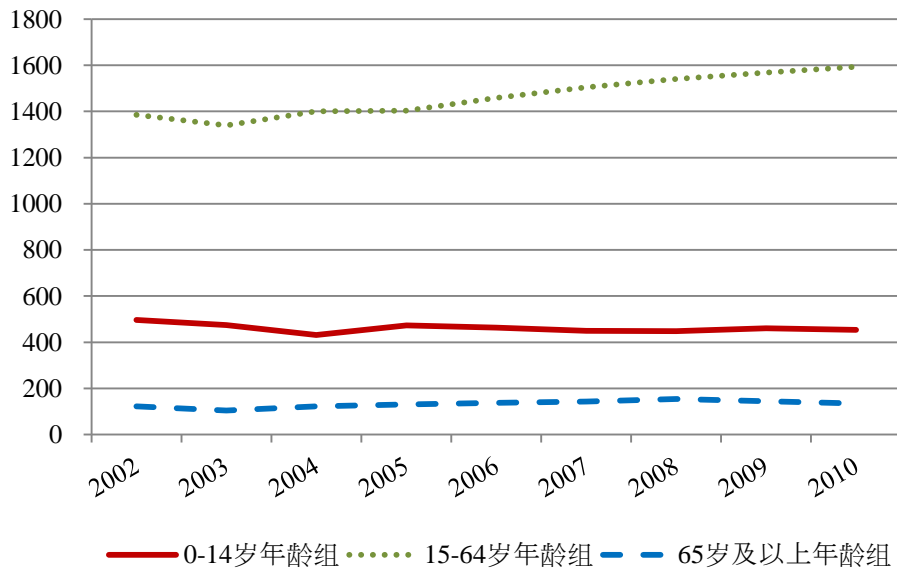
数据来源：新疆统计年鉴，2011.

2. 劳动力资源现状

(1) 劳动力供给⁶

从数量上来看，与全国相比，新疆劳动年龄人口增速较快、老龄化速度较慢、学龄人口减少较慢，因而新疆劳动力具有比较优势。2010年，新疆常住人口总量达到2185万人，少数民族占新疆全部常住人口的59.9%。由于少数民族执行更为宽松的计划生育政策⁷，新疆的人口增长速度一直居于全国首位。2010年，新疆人口自然增长率达到10.56%，远高于全国的4.79%的水平。与此同时，新疆劳动年龄人口规模稳步增加，从2002年的1384.6万人增加到2010年的1593.2万人，年均增长幅度1.8%，全国的同期增长幅度仅为1.3%。0到14岁的人口规模略有减少，从2002年的496.8万人下降到2010年的453.1万，年均下降速度为1.1%，而同一时期的全国下降速度为3.2%。所以新疆享受人口红利会比较长，但是在完善教育公共服务上，却面临更大的压力。

图4 新疆各年龄组人口规模的变化趋势（万人），2002-2010



数据来源：中国统计年鉴，2003-2011。

⁶ 本部分对常住人口、劳动年龄人口数量和素质的统计均已包括省外迁入人员。根据2010年第六次人口普查数据，在新疆，省外迁入人员的比例占全部常住人口的8.2%。与本地人口相比，省外迁入人口的受教育水平相对较高。省外迁入人口中，小学及以下受教育水平者占23.5%，高中及以上受教育水平者占44.8%，与此相比，新疆本地人口中，小学及以下受教育水平者占37.7%，高中及以上受教育水平者占21.6%。

⁷ 我国的计划生育政策鼓励一对夫妻只生育一个孩子，在一些特殊情况下夫妻可以申请再生育一个，具体办法由省、自治区、直辖市自行规定；少数民族也执行计划生育，但比汉族居民的政策宽松。根据《新疆维吾尔自治区人口与计划生育条例》，城镇汉族居民一对夫妻可生育一个子女，少数民族居民一对夫妻可生育两个子女；汉族农牧民一对夫妻可生育两个子女，少数民族农牧民一对夫妻可生育三个子女。这种政策比我国其他省份更为宽松。以云南省为例，《云南省人口与计划生育条例》规定，农业人口一对夫妻生育一个子女，确有实际困难的，经批准可以生育第二个子女；少数民族农业人口在此基础上，如果夫妻双方都是居住在边境村民委员会辖区内的少数民族或夫妻双方或者一方是独龙族、德昂族、基诺族、阿昌族、怒族、普米族、布朗族的，经批准可以再生育一个子女。对比之下，新疆对于少数民族家庭、农村家庭的子女生育数量控制得都较宽松。此外，考虑到新疆的人口构成中，少数民族的比例更高，这种宽松的少数民族计划生育政策在新疆比在其他汉族聚居省份对人口结构的影响更加显著。

从质量上看，近年来新疆的劳动力素质在逐渐提高，但平均受教育程度仍低于全国。2009年，新疆主要劳动年龄人口的平均受教育年限为9年，全国平均水平为9.5年；新增劳动力平均受教育年限为10年，全国平均为12.4年；新增劳动力中受过高中及以上教育的劳动力比例为30%，远低于全国67%的平均水平。根据新疆中长期教育改革和发展规划纲要，从2009到2020年，新疆将不断缩小劳动力受教育水平与全国的差距，特别是大幅提高受高中及以上阶段教育人口的比例（见表1）。所以从现在到2020年，新疆普通教育及职业教育尤其是职业教育必须有更好更快发展才能使新疆劳动力素质的提高快于全国平均速度，才能实现新疆教育及人才培养的中长期发展目标。

表1 2010到2020年期间教育事业主要目标——新疆与全国

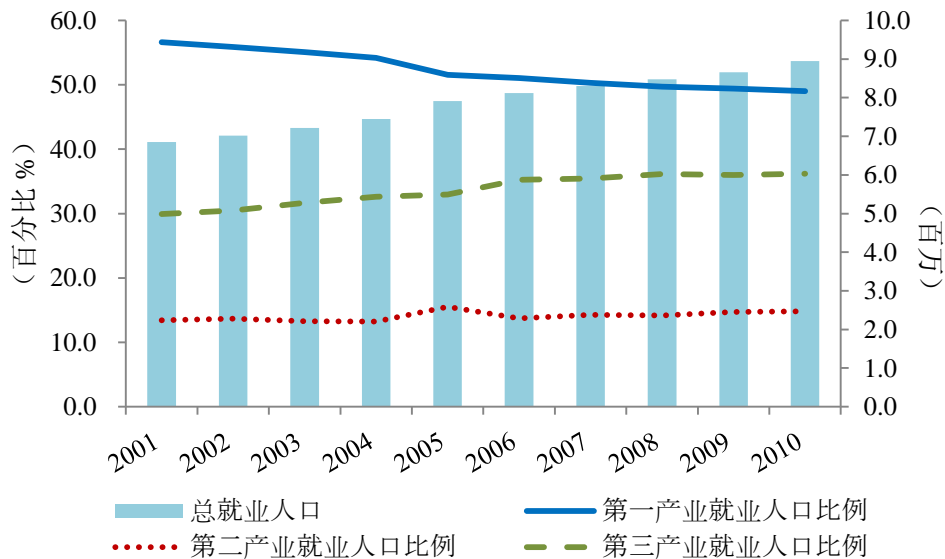
指标	2009		2015		2020	
	新疆	全国	新疆	全国	新疆	全国
主要劳动年龄人口平均受教育年限（年）	9.0	9.5	10.0	10.5	11.0	11.2
新增劳动力平均受教育年限（年）	10.0	12.4	12.0	13.3	13.0	13.5
其中：受过高中阶段及以上教育（%）	30.0	67.0	50.0	87.0	78.0	90.0

数据来源：国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)；新疆维吾尔自治区中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)。

（2） 劳动力需求

近十年来，新疆经济发展对新增劳动力的需求主要来自第三产业，第三产业比第一、第二产业新增了更多的就业岗位。2001年新疆就业人口总量为685.38万人，2010年增加到894.65万人，增幅为30.5%。按照三个产业划分，新疆第一产业吸纳的劳动力比例从2001年的56.6%下降到2010年的49.0%；第二产业从2001年的13.5%增加到2010年的14.8%；第三产业劳动力的就业比例则稳步增加，2001年时为29.9%，2010年时增加到36.2%。

图5 新疆就业人口总规模及按产业划分就业结构的变化



数据来源：新疆统计年鉴，2002-2011。

从行业分布来看，各行业发展速度不同，吸纳就业人员的能力有很大差异，其中公共服务类吸纳能力在上升而传统服务也在下降，特色产业吸纳能力尤其是对高技能人才需求在上升。过去五年间，新疆第三产业就业人数增加最快的行业包括居民服务和其他服务业、卫生、社会保障和社会福利业等，创造的就业岗位年均增长 3% 以上；与此同时，住宿和餐饮业、批发和零售业等传统服务业就业岗位数在下降。从未来五年看，以新疆煤炭工业为例，根据新疆《2009-2015 年煤炭煤电煤化工人才发展规划》预测，到 2015 年新疆煤炭工业的发展会带来新增就业岗位近 30 万个，其中主要为煤炭煤化工专业相关技术岗位⁸。

表 2 2006-2010 年间新疆第三产业就业岗位数量的变化，按行业⁹

就业增加最快的行业	年均增加率 (%)	就业减少最快的行业	年均减少率 (%)
居民服务和其他服务业 ¹⁰	14.36	住宿和餐饮业	-3.58
卫生、社会保障和社会福利业	5.02	批发和零售业	-3.32
金融业	4.29	信息传输、计算机服务和软件业	-3.19
租赁和商务服务业	3.72	交通运输、仓储和邮政业	-0.95
水利、环境和公共设施管理业	3.64	房地产业	-0.32

数据来源：新疆统计年鉴，2007-2011。

3. 经济社会发展对劳动力资源开发提出的挑战

新疆发展战略的实现需要跨越式发展，尤其是教育的跨越式发展。新疆是土地、能源、矿产资源大省，劳动力资源在数量上也具有相对优势，但由于产业结构及行业分布不合理、劳动力素质不高，经济发展水平较为滞后。近十年来，新疆整体经济发展很快，但人均 GDP 目前仍然低于全国平均水平，差距达到 5000 元。新疆十二五发展规划提出了“到 2015 年人均地区生产总值达到全国平均水平，城乡居民收入和基本公共服务能力达到西部地区平均水平”的发展目标，要实现这一目标，新疆确实需要跨越式发展。要实现新型工业化、农牧业现代化、新型城镇化，新疆经济增长需要调整产业结构和行业分布，一产要创新技术、转移剩余劳动力；二产要形成特色支柱产业、由资金密集型转向技术密集型；三产要从传统服务业转向技术含量高的特色现代服务业。实现这些变革的基础是高素质劳动力，只有通过职业技术教育与培训提升劳动力技能水平，才能使新疆人力资源在数量上的优势得到发挥，使新疆土地、能源和矿产等资源得到充分利用，最终实现新疆经济社会的整体跨越式发展。

技能劳动力供需不匹配制约了新疆经济发展，因此促进劳动力技能开发的职业技术教育成为新疆实施教育强区战略的重要举措。新疆技术工人供不应求、技能人才储备不足的

⁸ 其中，新增主业人员 8 万人，与煤炭专业相关的煤炭洗选加工、装卸运输、煤田火区治理、应急救援、工程监理等方面的辅助人员 12 万人，煤电装机从业人员 2 万人，煤化工从业人员 5 万人。详见新疆《2009-2015 年煤炭煤电煤化工人才发展规划》。

⁹ 其他行业包括公共管理和社会组织，年均增加率 3.15%；科学研究、技术服务和地质勘查业，年均增加率 1.73%；文化、体育和娱乐业，年均增加率 1.61%；教育，年均增加率 1.15%。

¹⁰ 居民服务和其他服务业包括居民服务业（例如托儿所服务）、机动车、电子产品和日用产品修理业（例如自行车修理）和其他服务业（例如建筑物清洁服务）。

现象非常明显。2011年，新疆企业用工调查显示¹¹，71.8%的企业认为当前招工困难，69.0%的企业存在招工难现象，23.9%的企业认为技术工人难招，30.1%的企业认为专业技术人员难招。以煤炭行业为例，新疆现有煤矿从业人员中专业技术和管理人才所占比例远低于全国规模以上煤矿的平均水平，远不能满足2015年煤炭工业发展的要求¹²。

为了提供更加适应经济发展需求的劳动力，新疆职业技术教育与培训得到自治区政府高度重视。《新疆自治区教育事业“十二五”发展规划》明确提出，要以中等职业教育为突破口，大力发展职业教育，增强职业教育吸引力，使高中阶段普职比大体相当，同时要改革新疆职业技术教育，建立适应产业发展需要的职业教育体系。

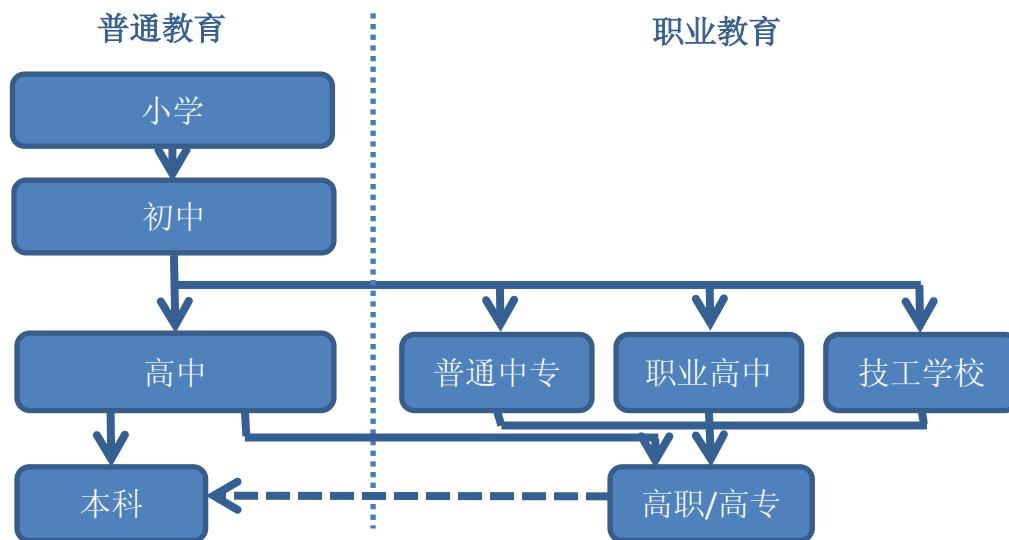
4. 职业技术教育与培训体系的现状

(1) 职业技术教育与培训体系概述

新疆中等及高等职业技术教育已形成较完整的系统，政策体系也建立。但与普通教育相比，职业技术教育的规模、管理和资源保障都相对滞后。非学历的短期培训更为薄弱。

新疆自治区正规教育体系与全国和其他省市一样在学前教育（3-6岁）、九年义务教育（六年小学、三年初中）之后，分为普通教育与职业技术教育两类。初中后普通教育有三年制普通高中，普通高等教育（含三年制大专和四年制大学）。职业技术教育包括中等职业教育（含职业高中，中等专业学校、技工学校、成人中专）和高等职业教育（高职院校）。这些学校主要分属教育部门和人力资源与社会保障部门管理。新疆2010年普通和职业技术教育的具体情况详见表3。中等及高等职业技术教育也同时提供非学历的短期培训。但非学历的短期培训还主要是由正规职业技术教育体系之外的职业技术培训机构提供。相关统计数据较少，仅有培训机构总数及培训人员总数。

图6 新疆职业技术教育与培训系统



数据来源：作者编制。

¹¹ 新疆企业用工需求与劳动力供给问题调查研究，王贵荣、蒋岳衡、庞岩、黄涛等，2011。

¹² 新疆《2009-2015年煤炭煤电煤化工人才发展规划》。

新疆职业教育恢复于 20 世纪 80 年代即改革开放后，90 年代颁布的《中华人民共和国职业教育法》（1996 年）和《中华人民共和国高等教育法》（1998 年）明确了职业教育法律地位。之后新疆职业教育开始调整，进入 21 世纪后，职业技术教育尤其高职开始快速发展。在中央政策指导下，新疆维吾尔自治区人民政府相继出台的一系列教育政策文件，健全政策体系，确立职业教育与培训的重要地位。例如：2001 年《关于加快发展职业培训全面提高劳动者素质的意见》；2003 年《关于全面推行职业资格证书制度和就业准入制度的通知》；2003 年的《贯彻国务院关于大力推进职业教育改革与发展决定的意见》，2005 年的《关于大力发展职业技术教育与职业技能培训工作的意见》等。职业教育改革与发展也列入了《新疆中长期人才发展规划纲要（2010-2020 年）》，《新疆维吾尔自治区中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，《新疆维吾尔自治区教育事业“十二五”发展规划》。

新疆职业技术教育规模在过去十年有了较快发展，从 2001 到 2010 年，中职在校生数从 16 万增加到 26 万人，高职在校生规模达到 11.2 万人。然而，与同级普通教育相比，职业技术教育在规模和质量上仍然是薄弱环节。从数量上来看，2010 年，新疆职业技术教育学校数、招生数、在校生数、毕业生数都少于相应阶段的普通教育。按在校生数计算，中等和高等教育的普职比分别为 62: 38 和 55: 45。从学校管理来看，职业技术教育教师合格率低低于普通教育但教师负担稍重，生师比略高于普通教育。从投入来看，国家财政性教育经费在全部教育经费收入中的比例，职业教育明显低于普通教育；生均公共财政预算教育经费，职业高中和高职高专均低于普通高中和普通高等学校。

表 3 2010 年新疆教育培训体系概况

学校类别	学校数 (所)	招生数 (万人)	在校学生数 (万人)	毕业生数 (万人)	教师学历合格率 (%)	生师比 (教师人数=1)	国家财政性教育经费 占总经费收入的比例 (%)	生均公共财政 预算教育经费 支出 (元)
普通小学	3598	31.2	193.6	33.4	99.8	14.5	98.5	6084.4
普通初中	1160	33.6	100.3	33.8	99.5	12	97.7	8457.8
普通高中	385	15.3	41.9	13.6	90.7	13.9	79.1	7907.2
中等职业学校	227	10.8	26.2	7.4		17.9	75.1	8488.7
普通中专	81	6	15.2	4.4		17.6	74.1	8808.2
职业高中	83	2.9	6	1.4		22.7	88.8	6129.3
技工学校	63	1.9	5	1.5		8.7	63	10891
普通高等学校	32	7.3	24.7	6.2		15	70.5	14112.6
普通本科		3.4	13.9	2.9	56.6	16.2	74.1	16263.6
高职高专		3.9	11.2	3.5	21.8	17.4	61.6	10722.8

数据来源：中国统计年鉴，2011；中国教育经费统计年鉴，2011。

(2) 职业技术教育的提供与劳动力资源开发的需求不匹配

新疆当前的职业技术教育的提供还不能满足义务教育后学生接受职业技术教育的需求。新疆九年义务教育已基本普及（小学和初中净入学率分别为 99.73%、97.26%），但是高中和大学阶段教育的学位数还远不能满足适龄学生接受高一级教育的需求。我们分析了 2010 年初中后教育毕业升学率（高中阶段教育招生数除以初中毕业生数），发现新疆初中毕业升学率为 84.5%，低于全国的 90.9%；新疆普通高中毕业升学率（普通高等学校及高职高专招生数除以当年高中和中等职业学校毕业生数）仅为 54.2%，远低于全国的 83.3%（见表 4）。这表明新疆有 15.5%的初中毕业生、46.1%的普通高中毕业生（除去少量进入中等职业学校的）未接受正规职业技术教育就直接进入了劳动力市场。鉴于普通教育的教学内容和方法基于升学导向而不提供就业导向的培训（杨爱玲，2007）¹³，义务教育及普通高中毕业生缺乏职业培训和对职业的了解，使得普通教育与就业岗位之间缺少过渡，这对劳动生产率的提高显然不利。

表 4 2010 年各级各类学校的升学率——新疆与全国

学校类别	升学率 (%)	
	新疆	全国
普通小学	100.5	98.6
普通初中	84.5	90.9
其中：升入普通高中	52.4	47.8
升入中等职业学校	32.1	43.1
其中：普通中专	17.9	18.1
职业高中	8.5	15.9
技工学校	5.7	9.1
普通高中	54.2	83.3
其中：升入普通本科	25.3	44.2
升入高职高专	28.9	39.1

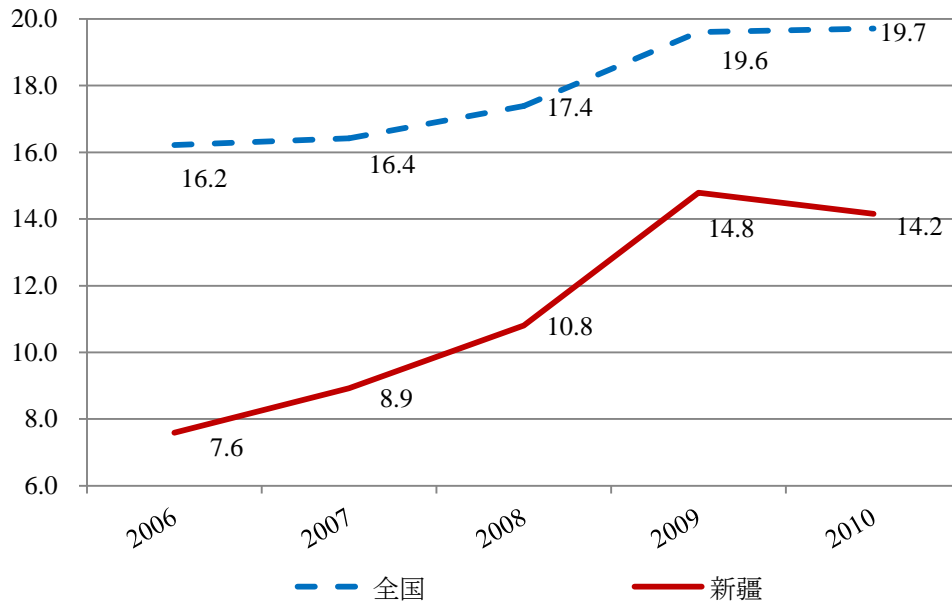
数据来源：中国统计年鉴，2011（按文中定义的方法计算）。

从职业技术教育对技能劳动力的供给来看，新疆职业技术教育在新增劳动力资源供给中所发挥的作用在加大但仍需加强。国家统计局和人力资源社会保障部将我国各省份每年城镇地区单位新增就业人数按照来源划分为“从农村招收”、“从城镇招收”、“录用的复员转业军人”、“录用的大中专技工学校毕业生”、“调入”和“其他”¹⁴。图 7 给出了新疆和全国城镇单位就业人员增加来源中，大中专和技校毕业生所占的比例。五年来，新疆职业技术教育毕业生在城镇单位新增就业人员中的比例有较快提高，从 2006 年的 7.6% 上升至 2010 年的 14.2%，但与全国平均水平仍有差距。这反映出与其他省份相比，新疆职业技术教育体系没有向劳动力市场提供充足的技能劳动力，新疆职业技术教育与培训系统需要给更多新增劳动力即初高中毕业生提供正规的职业技术教育和短期岗前培训。

¹³ 杨爱玲，《基础教育课程改革存在缺憾的原因反思》，《教育学报》，第 3 卷第 1 期，2007 年 2 月

¹⁴ 在每年新增就业人员来源中，“从农村招收”和“从城镇招收”的人员主要是普通教育应届毕业生。

图 7 城镇单位就业人员增加来源中中专技工学校毕业生所占比例 (%)——新疆 vs. 全国



数据来源: 中国劳动统计年鉴, 2011

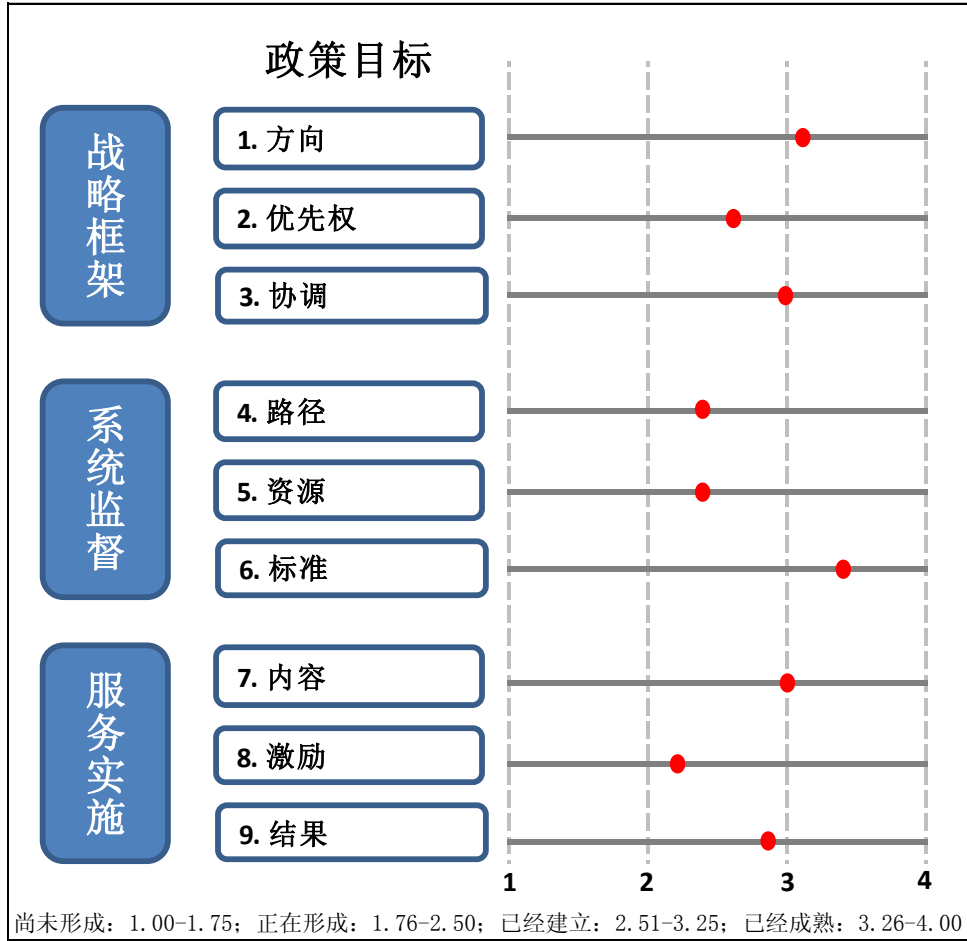
尽管新疆职业技术教育与培训系统尤其是高职在过去十年里规模有了较大发展, 仍远远不能满足劳动力市场的需求, 无法为新疆经济社会发展提供充足的技能劳动力资源。新疆维吾尔自治区在各项规划中已明确职业技术教育与培训的发展目标: 数量上到 2015 年使普职比大体相当, 质量上到 2020 年达到全国平均水平, 位居西部前列。要实现此目标, 当前有必要对新疆职业技术教育与培训体系做一系统梳理, 对照国际最佳经验, 找出新疆职业技术教育与培训体系的长项与弱点, 然后制定出有针对性的扬长避短的措施。

三、基准研究结果

1. 三大维度及政策目标的结果

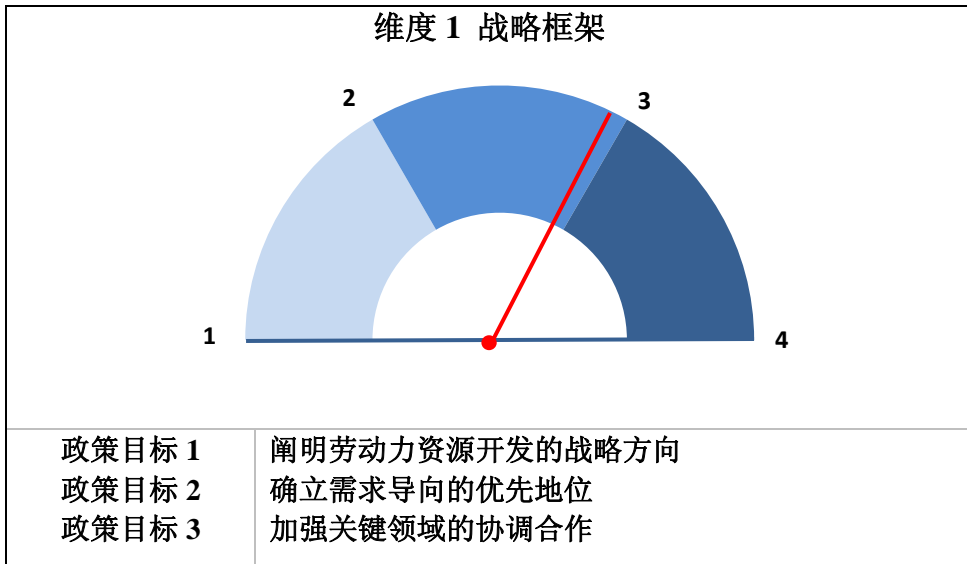
世界银行“对劳动力资源开发的促进结果的基准分析”研究工具, 把全球职业技术教育与培训体系分为以下 4 个阶段: 尚未形成 (得分为 1.00—1.75)、正在形成 (得分为 1.76—2.50)、已经建立 (得分为 2.51—3.25)、已经成熟 (得分为 3.26—4.00)。采用此工具对新疆职业技术教育与培训系统的分析结果显示, 新疆职业技术教育与培训体系总体已进入“已经建立”阶段。其中“劳动力资源开发的战略框架”接近“已经建立”中间阶段、而“服务实施”和“系统监督”刚刚进入“已经建立”阶段。三个维度的总评分分别为“战略框架”2.9 分、“系统监督”和“服务实施”都是 2.7 分。在 9 个政策目标中, 新疆职业技术教育与培训的质量标准、确定战略重点和方向这两方面政策和机制得分最高, 而提供优质培训的激励机制最为薄弱。图 8 显示了在劳动力资源开发框架中 3 个维度和 9 个政策目标的评分结果。下面将对这 9 个政策目标所包含的 27 个政策举措进行具体分析。

图 8 SABER 劳动力资源开发基准研究工具结果



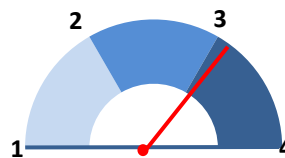
注: 表中的红点表示每一个政策目标所得的分数。

2. 政策目标及政策举措的结果



维度 1 战略框架

政策目标 1 阐明劳动力资源开发的战略方向



从劳动力资源开发基准研究工具的结果来看，新疆职业技术教育与培训政策已经基本实现了“阐明劳动力资源开发的战略方向”这一政策目标，得分位于“已经建立”阶段。此政策目标从三个方面的政策举措进行考察：是否将劳动力资源开发置于经济发展的优先地位；是否评估经济发展的前景及其对技能的需求；是否制定政策促使技能的供给与需求更好地衔接。新疆早已将劳动力资源开发置于经济发展的优先地位，也制定了一系列政策，但這些政策还缺乏对新疆经济发展前景及其对技能需求的全面评估，政策实施也缺乏监测评估。

▣ 将劳动力资源开发置于经济发展的优先地位



此项评分较高，进入“已经成熟”阶段。新疆通过一系列政策规划明确了劳动力资源开发的优先地位，但是这些规划缺乏有明确预算的实施计划，也没有年度实施评估报告。

新疆维吾尔自治区领导高度重视劳动力资源开发，从国民经济与社会发展第九个五年规划开始确立了科教兴新和人才强区战略（1996年），强调优先发展教育事业。《新疆教育事业十二五发展规划》强调职业教育重要性，要提高职业教育服务当地经济社会发展的能力（2011）；《新疆维吾尔自治区中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020年）》（2011年1月）将提高职业教育水平，增强职业教育的吸引力等作为未来十年的中心任务；《新疆中长期人才发展规划纲要（2010-2020年）》（2011年3月）提出了人才建设的12项工程。但是这些规划都缺乏有明确预算的实施计划，对规划的实施也没有进行年度评估的具体要求。

▣ 评估经济发展的前景及其对技能的需求



此项评分处于“已经建立”阶段。新疆自治区政府对一些行业未来的发展进行了研究规划，并对其技能需求进行了评估，这些评估为技能培训的设计提供了有益的信息，然而这些工作目前只局限在少数重点行业。

自治区曾对未来几年内重点发展的煤炭煤电煤化工产业的经济前景、技能供给现状和未来技能需求进行正式的评估。这些评估主要来自对相关机关、事业单位和大中型企业人事部门的调查。2008年自治区实施重点产业、紧缺人才专业建设之后，政府开始每年通过企业调查确定优先发展的专业，并按照一定的程序和标准为培养紧缺人才的教育培训机构拨付专项建设经费并进行绩效评估。

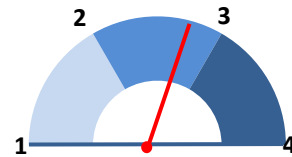
▣ 制定政策促使技能的供给与需求更好地衔接



此项评分是“已经建立”。新疆自治区政府对劳动力技能供给与需求的状况进行定期研究，并且根据研究结果制定了一些政策措施。但是，这些研究有待改进以便及时全面了解技能供给与需求存在的问题，并且对出台的相应政策措施还缺乏监测评估。

新疆人力资源与社会保障厅从 2002 年起建立了劳动力市场职业供求状况分析报告制度，每季度调查并公布职业供求状况。一些大学和研究机构也对新疆人力资源状况进行了学术或政策分析，或者委托智库进行社会需求和培养质量的报告。从已有研究来看，新疆劳动力技能供求不平衡的主要问题包括薪酬水平较低、学生对职业教育缺乏兴趣、职业院校不重视培训质量、双师型教师缺乏等。

针对这些问题，政府加大基础设施投资、创建公益性就业岗位；定期组织各类就业交流和人才招聘会，颁布培训经费补贴、培训资格准入、投资环境改善等一系列政策文件；实施一系列针对性的培训计划，包括城镇下岗失业人员再就业培训、农村劳动预备制培训、农业富余劳动力转移就业培训、企业在岗职工技能提升培训、创业培训等；设立“就业补助专项资金”，对各地职业介绍、职业培训、社会保险、公益性岗位、职业技能鉴定等进行补贴。同时，加快职业教育基础能力建设步伐，建设一批自治区支柱产业、地州特色产业实训基地即四大职教园区、八大主导产业公共示范实训基地；建立和完善了将未升学初、高中毕业生纳入职业技能培训的机制。



政策目标 2 确立需求导向的优先地位

在劳动力资源开发政策领域能否以需求为导向，是从以下三个方面进行评估：是否让行业企业参与政策制定及执行、是否建立起激励机制和服务体系促使企业提高技能水平从而提高生产率，是否为大部分行业企业定期预测未来技能需求并组织相应的培训。新疆此项评分为“已经建立”阶段，在 9 项政策目标中排序居于第六。说明新疆已建立基础但仍需加大对行业企业技能需求的研究，让行业企业参与政策制定以及政策的执行。

鼓励需求导向的方法



此项评分是“已经建立”。新疆在制定相关政策时，会咨询企业和行业的意见，这种交流已经形成了相应的制度。但是行业企业在政策执行中发挥的作用有待加强。

新疆自治区政府在对职业教育培训重大事项进行决策时会征求企业和行业意见。方式包括到企业进行调研、组织行业和企业专家进行专题研究等。

增强企业对技能的需求以提高生产率



此项评分较低仅处于“正在形成”阶段。为了鼓励企业提高对技能的需求以提高生产率，政府制定了一些财政补贴等政策，一大批企业员工得到职业培训。但是在政策评估和改进监督方面还有待完善。

新疆教育厅和财政厅规定，对于企业培训新录用的新疆籍员工，政府将进行部分财政补贴；对于中小企业的管理人员和专业技术人员，政府进行免费培训。政策执行后，政府对财政投入数量和被培训员工数量进行了统计。然而该政策对劳动者技能和生产率的影响，政府目前只对部分项目进行了初步评估。这些评估结果对改进技能培训提出了一些建议，例如要求提高实际操作能力等，但对于建议的执行情况，政府目前还缺乏有力的跟进监督措施。政府应该加强财政资金支持的企业技能培训的管理，并制定更好的激励措施和提供更多的服务来增强企业对技能的需求。

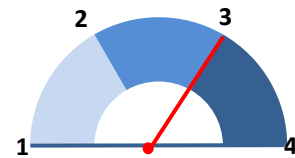
确定未来技能供给面临的关键挑战



这项评分处于“已经建立”阶段。对未来技能供给所面临的困难，政府、行业、企业等有一定的评估，但并未形成评估体制，现有评估对当前技能培训的指导作用也十分有限。

政府和利益相关方对未来技能需求的评估目前仅局限于几个特定行业如煤炭煤电煤化工，且尚未形成定期、成熟的评估体系。这些评估对这些行业未来的技能供应提出了一些建议，由人力资源与社会保障厅逐步安排实施，并设立人才发展专项资金列入各级政府财政预算。然而，对未来技能需求的评估、执行机构的职责和实施后的监控目标都有待进一步明确细化。

政策目标 3 加强关键领域的协调合作



新疆职业技术教育与培训体系在加强关键领域的协调合作方面处于“已经建立”阶段。加强关键领域的协调合作包括以下三方面政策举措：确保劳动力资源开发关键战略重点的一致性；将劳动力资源开发中角色和责任分工制度化；促进劳动力资源开发利益相关方之间的交流与互动。新疆在前两个方面发展较快，在促进利益相关方交流互动方面需要大力改善。

确保劳动力资源开发关键战略重点的一致性



这项评分获得了最高分，处于“已经成熟”阶段。劳动力资源开发战略由省一级统一协调制定，各部门的政策都在省级领导下确定并执行。但是对未来技能需求和提供的评估分析还未纳入省级协调的工作内容。

在新疆，省一级政府成立了专门的劳动力资源开发机构——职业教育领导小组。劳动力资源开发战略重点由省级职业教育领导小组按照相关程序和标准制定执行，财政、发改、教育、劳动保障等各部门都在领导小组里协调合作。小组每年召开特定专题的工作会议，并根据需要不定期召开临时会议。劳动力资源开发的战略、预算和优先主题等都能够既定框架内保持一致。新疆劳动力资源开发省级领导小组的形成及有效运作，一举改变了以往新疆职业技术教育政出多门、各自为政的局面，促进了职业技术教育资源的合理配置、有效利用，有力地推动了新疆职业技术教育的协调发展。

将劳动力资源开发中角色和责任分工制度化



这项评分为“已经建立”阶段。劳动力资源开发的管理机构、技能提供方、雇主等利益相关方已经形成了各自的角色和职责划分。但职业院校、培训机构和雇主在政策制定和执行方面的作用还应该进一步加强。

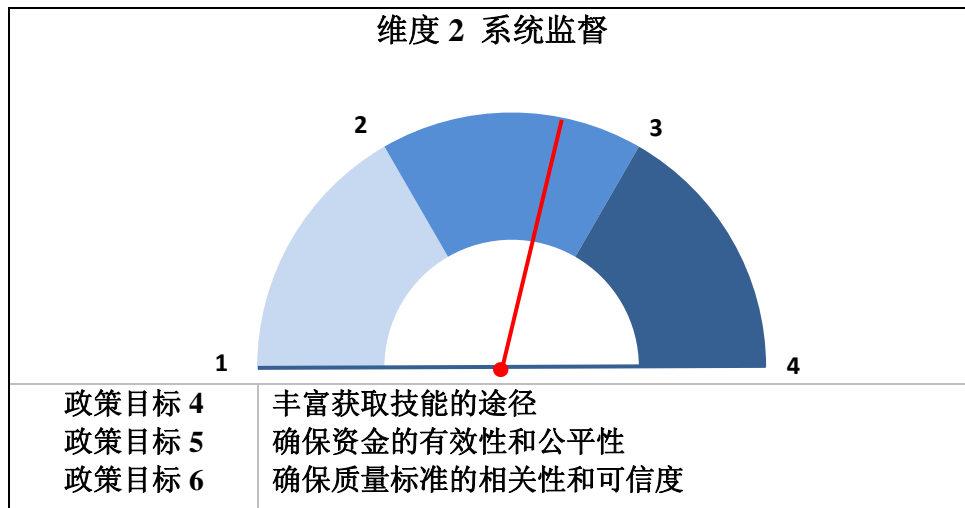
在新疆职业技术教育与培训体系中，大部分利益相关方都有较为清晰的角色和责任。政府作为劳动力资源开发的管理部门，负责统筹教育发展、开展调查研究、制定发展规划和财政预算并审查教育培训结果。职业院校、培训机构和雇主都为劳动力提供技能培训，为决策部门提供技能供给和需求等方面的信息，以供决策参考。但是院校培训机构和企业对职业教育的政策形成还没有表决权。

促进劳动力资源开发的利益相关方之间的交流与互动



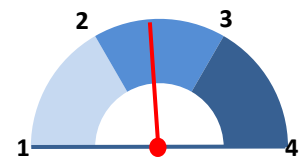
此项处于“正在形成”阶段。劳动力资源开发的管理机构、培训机构和雇主之间存在一定的互动但正式而有效的沟通机制尚待形成。

尽管新疆劳动力开发管理机构在省级领导小组协调下，各部门各层级之间能有效合作，但与其他利益相关方及其他利益相关方之间的交流与沟通较为有限。尽管校企合作提高了职业技术教育与培训的效果，但职业院校和企业之间合作还需深化，职业院校与研究机构之间的合作只存在于部分学校和专业。



维度 2 系统监督

政策目标 4 丰富获取技能的途径



在丰富获取技能的途径方面，新疆职业技术教育与培训体系处于“正在形成”阶段。这一政策目标依据以下三方面进行评估：“促进各层次教学和各项目间的衔接”、“认可先前学习促进终身学习”、“制定设立、调整和关闭公立培训项目的政策和程序”。

促进各层次教学和各项目间的衔接



此项评分较低，处于“正在形成”阶段。这表明新疆需要做出较大努力促进职业技术教育与培训在各层次教学和各项目间的衔接。

新疆正在努力构建纵向衔接、横向贯通的系统，为劳动者提供多种、多次的接受职业教育和培训的机会。目前普通教育与职业教育的横向贯通难度较大，在中学教育阶段，中职学校学生不能转入普通高中；高职高专学生能够继续接受本科教育的比例不超过 10%。但纵向上，中等与高等职业教育的衔接进展较快。中等职业学校毕业生取得相关中级职业资格证书和计算机中级证，可以直接被高职录取，正在开展试点；新疆及部分内地高职院校

实行单独招收新疆“三校生”和煤炭企业优秀青年。各校各级之间对培训的认可非常有限，学历教育与非学历教育的互通机制还未建立。所以目前新疆职业技术教育距离一个衔接良好的体系仍有较大差距。

通过认可先前学习促进终身学习



此项评分为“已经建立”。政府采取了一系列劳动力技能测评、认证、培训等政策来鼓励技能提升。但是还未建立整合的一站式在线资源和标准化安排来支持终身学习及对先前学习的认可，公共资金支持的培训项目还不能覆盖所有弱势群体。

学校、社区都提供就业指导服务；一些人才网站也在提供人才测评、人事代理等综合性服务。在对已有技能培训的认可方面，新疆职业院校实行学历和职业资格双证制度，并提供公开的就业准入工种目录。财政资金对特定人群、特定就业人群都有政策倾斜。教育厅和人社厅等管理机构通过系统的年度预算分配、培训机构设置标准和培训效果监督来确保技能培训的效果。

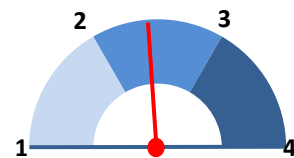
制定设立、调整和关闭公立培训项目的政策和程序



这项评分处于“正在形成”阶段。新疆对设立培训项目已经形成了一定的标准和程序，但在调整和关闭方面仍有欠缺。

在设立新的职业培训专业、培训项目方面，新疆人社厅对于专业设置标准有较明确的规定。新增专业需要在行业、企业、就业市场进行调研，进行技能供需分析和必要性、可行性等论证，三个月内得到行政部门批复。然而，在调整或关闭培训专业、培训项目方面，目前培训机构可以自主决定，只需要报行政部门备案。今后设立、调整和关闭培训专业、培训项目，需要进一步标准化、系统化，所有标准和程序有待进一步完善，并且要经过由劳动力资源开发利益相关方组成的委员会的审核。

政策目标 5 确保资金的有效性和公平性



资金的有效性和公平性的评估为“正在形成”阶段。这一政策目标从以下三方面进行评估：明确资金战略；合理分配资金使之更有效率；加强政府部门和利益相关方的合作关系。

明确资金战略



此项评分处于“已经建立”阶段。新疆劳动力资源开发管理部门对于资金来源和资金分配已经形成了一定的体系，但资金分配的标准和使用效果的评估方法都有待完善。

新疆职业技术教育与培训的筹资来源主要包括财政拨款、捐赠基金和学费三部分。财政资金拨付方式包括预算内经费、专项资金和奖励资助等。专项资金由职业教育机构申请和管理机构审批后拨付，其使用情况由使用方提供年度报告并经专家委员会评定；奖励资助则根据评估结果发放。在资金分配上，弱势群体（例如农村、少数民族学生）和经评估确定的重点产业、紧缺人才专业都能够获得专项。培训机构的收入在一定程度上可由学校支配用于学校发展。

合理分配资金使之更有效率



资金合理分配的评分处于“正在形成”阶段的高端。政府会依据相应的调研、征求各方意见，在每年制定经费预算时，提出财政重点支持的计划，但没有明确的资金预算标准、程序和定期审查标准的机制。

在公共资金的分配方面，每年教育培训经费预算提前一年启动，列入财政厅预算，各学校提交申请，由教育厅人社厅审批立项，一个月内经费到位。对于资金预算、资金分配的标准，目前政府没有定期审查的机制，只针对经费的使用情况进行定期审查。然而，在制定经费预算时，政府会根据经济发展对劳动力资源的需求，调整经费使用，例如每年公布财政重点支持的紧缺专业目录、设置扶持特殊就业群体劳动力资源发展的专项等等。

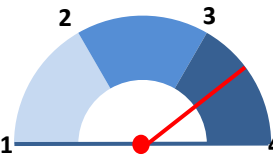
加强政府部门和利益相关方的合作关系



此项评分较低处于“正在形成”阶段，表明在确保资金有效性和公平性方面，政府部门与劳动力资源开发的利益相关方之间交流合作方式有限。不是所有合作方能使用公共资金，关键利益相关方还没有对劳动力资源开发提供广泛的资源支持。

教育厅、人社厅等相关部门对中职、高职学校、相关科研机构等进行行政管理及业务指导，提供生均拨款、公用经费及各类专项经费；对于行业、企业，政府部门从中搜集数据、听取意见，并定期向社会公布教育统计报表和各类汇总数据。而行业、企业及其他利益相关方在提供资源方面作用有限，通常是捐赠设备、兼职教师等形式而非资金投入。

政策目标 6 确保质量标准的相关性和可信度



新疆劳动力资源开发质量标准的相关性和可信度的评分处于“已经成熟”阶段的初期。质量标准从以下三方面评价：是否确定对培训机构的认证标准；是否加强技能测试和技能认证标准；是否确保技能鉴定和认证的可信度。

确定对培训机构认证的标准



此项评分处于“已经成熟”阶段。职业培训机构认证标准由国家统一制定，在制定过程中与利益相关方沟通，各级各类学校的设立都需要经过认证，并进行定期或不定期评估。但是目前新疆还没有独立的认证机构。

教育厅下属的院校依据国家已经颁布的认证标准进行审批和评估，结果需要上报教育部备案。认证标准依据国家标准的变化而调整，民办机构标准一般 3 至 4 年进行调整。标准颁布后，教育厅组织相关专家，成立相对独立的认证组对所有公民办学校进行审核，公办学校需要进行不定期评估，民办学校需要进行年审。人社厅下属培训机构的认证标准根据国家及自治区人民政府相关规定、组织专家、征求职业教育机构、相关行业部门的意见出台标准，报自治区人民政府批准后实施。认证程序与教育厅一致。

加强技能测试和技能证书

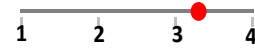


在技能测试和技能证书方面，新疆评分处于“已经成熟”阶段初期。技能测试和技能证书由政府制定标准并予以实施，与技能培训完全独立，但得到了各职业院校、培训机

构的积极响应。但是技能测试还未采用一套信息系统管理方式，也不是由独立第三方来实施。

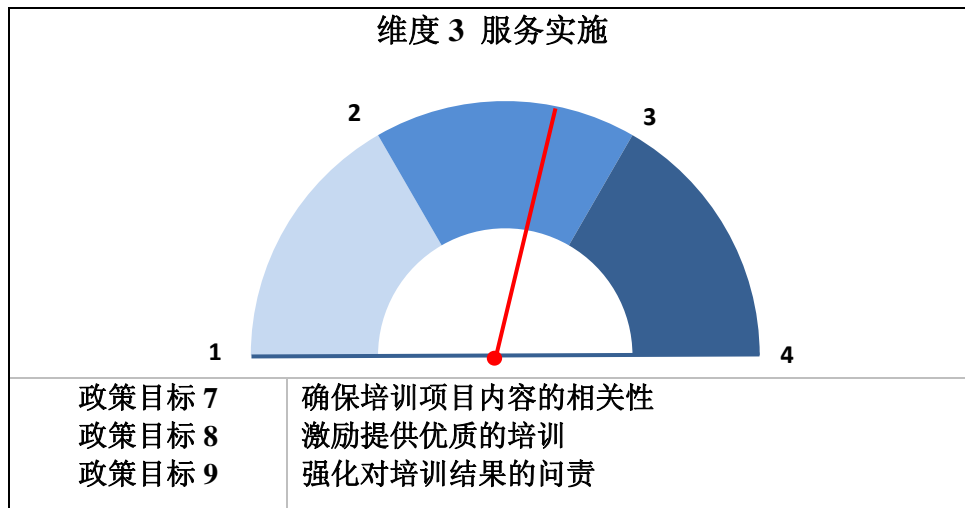
目前在新疆，高技能（如会计师、教师、导游等）和低技能（如电工、管道工、客房服务员等）的各种职业中大多数职位都需要技能测试和持证上岗。技能证书的标准由全国统一制定，考证过程由地方政府统一管理，证书由全国核发，地方政府也可以制定一定的地方考证标准并核发地方性技能考证证书，考证成本由政府物价部门审核和执行。考证与培训的过程完全独立，但 2003 年起，新疆各类职业院校、培训机构已经全面执行职业资格和学历双证书制度，职业院校、培训机构在培训期间积极组织学生参加职业技能的鉴定和考证工作。

回 确认证书和技能证书的可信度



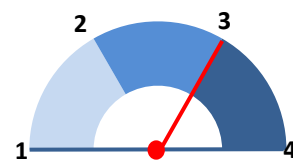
在确认证书和技能证书的可信度方面，新疆评分处于“已经成熟”阶段初期。职业院校、培训机构和技能鉴定中心必须依据标准设立，认证和技能鉴定过程也有严格规定。但是，对技能鉴定中心还缺乏认证和不定期的审计。

职业院校培训机构的认证标准和技能证书标准均由政府部门公布并强制执行，认证合格的颁发许可证，不合格的限期整改甚至撤销。职业院校、培训机构设立后，政府会进行定期或不定期评估。在鼓励职业院校、培训机构达到认证标准方面，政府部门主要采用了财政激励手段。一方面，对年度评估优秀的学校及个人给予奖励；另一方面，为职业院校、培训机构提供教师素质提高专项经费等资金支持；此外，税收优惠等的政策正在讨论阶段。在技能标准的设定上，政府参考雇主、工会、培训方等各方意见提出标准，由中央或地方政府统一颁布。技能测试执行标准化的测试方案。



维度 3 服务实施

政策目标 7 确保培训项目内容的相关性



新疆在确保教育培训内容的相关性方面处于“已经建立”阶段。这一政策目标从以下三方面进行评估：加强职业院校和培训机构与行业企业和研究机构间的联系；使行业企业参与培训项目的设计；提高劳动力资源开发管理者和教学者的能力。

▣ 加强培训机构、产业和研究机构间的联系



此项评分为“已经建立”阶段。一些培训机构与企业、研究机构开展合作以提高培训的相关性和质量。但这些合作不够广泛深入也未能制度化。

在职业院校、培训机构和行业企业之间的沟通合作方面，新疆职业院校和培训机构开展了广泛的校企合作。行业和企业为职业院校和培训机构提供校外实习实训基地，为学生提供实习，对教师进行培训，捐赠设备等；职业院校和培训机构则可以为企业、行业提供订单式人才供给。在中等后教育阶段，学校还与行业、企业共同开发了一些科研合作项目。就职业院校和研究机构之间的合作而言，中等教育阶段这类合作较少；而中等后教育阶段，研究机构如科研院所为高等职业教育的教师培训发挥了重要作用，同时研究机构为设计人才培养方案、课程设置等提供建议。

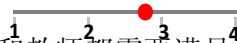
▣ 使企业参与培训项目的设计



此项评分刚刚进入“已经成熟”阶段。在培训项目的设计过程中，企业行业专家发挥了重要的咨询和决策作用。但是这种咨询和决策作用还不够广泛和深入。

在设立公共培训项目及确定优先发展顺序的过程中，政府充分征求和采纳行业的意见。政府每年对用人单位进行调研，确定和公布重点行业紧缺专业目录，作为人才培养的导向。职业院校和培训机构在课程设置、教学设备、材料和技术标准方面，在国家公布的标准范围内，听取行业专家意见建议。但是行业企业主要发挥的是咨询作用，并且还不是所有职业学校和培训机构都能使企业参与技能人才培养的全过程。

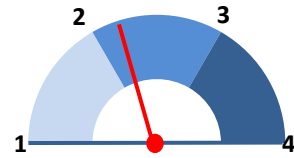
▣ 提高劳动力资源开发管理者和教学者的能力



此项评分处于“已经建立”阶段。职业院校和培训机构的负责人和教师都需要满足一定的学历、技能等要求，但对于提高他们的专业素质及评估他们工作业绩方面，现有的培训和考核机制还不成熟；鼓励管理人员和教师提升管理能力和教学水平的激励措施也比较有限。

对于聘任公立院校和培训机构的负责人，主要的要求是教学工作经历、学历和技术职称，按照组织程序进行选拔。在职期间，主管部门不定期组织各种学习班、学术会议、考察学习等，并就培训组织、资金安排、培训效果等进行一定的评估。这些评估主要采取主管部门检查、实施部门上报的形式，没有形成成熟的评估机制。负责人在任期间，主管部门每年都要进行常规考核，包括德能勤技几个方面。由于负责人的任职时间由组织部门决定、薪资水平执行行政事业单位的级别工资，负责人在提高自身素质和管理水平方面缺乏激励。与此类似，教师的聘用面向社会公开招聘，候选人需要取得教师资格证，学历、技能水平需符合教学岗位要求。主管部门也为提高教师的专业素质组织了各种学习机会并提供资金支持。教师聘用实行固定期限的合同制，根据定期考核结果决定是否留用，工资实行事业单位的工资标准。

国际上在这方面可供借鉴的激励措施有：对管理者和教师进行基于学术资格和企业经历的公开竞争性招聘；基于定期评估实行绩效工资及其他奖励。这些措施可以成为新疆未来的改革方向。



政策目标 8 激励提供优质的培训

此政策目标在 9 项政策目标中评分最低，处于“正在形成”阶段。其中“促进培训提供的多样化”的评分在 27 项政策举措中最低、“激励民办培训机构达到劳动力资源开发的标准”和“激励公共培训机构响应技能需求”也需大力提高。

促进培训提供的多样化



在促进培训提供的多样化方面，评分最低，处于“尚未形成”阶段。这在一定程度上与国家的政策相关。职业技术教育与培训目前主要由公立机构提供为主，私营非营利机构能够获得提供职业教育和培训的资质，但政府没有采取额外的激励措施。

在职业教育和培训方面，除公立学校外，政府只允许国内私营非营利机构提供就业前的职业教育和技术培训¹⁵；外国教育机构、其他组织或者个人不能单独设立职业教育和培训机构，只能通过合作办学方式提供培训。在这样的政策下，非政府和非国有职业教育和培训机构数量非常少。在民办机构提供职业教育和培训的过程中，政府在国家奖助学金政策、师资培养、技能鉴定、就业信息服务、政府购买培训成果等方面与国有机构提供相同的待遇，但没有额外的激励发展的政策。

激励民办培训机构达到劳动力资源开发的标准



此项评分处于“已经建立”阶段。尽管政府的一应政策对公办和民办职业教育和培训机构同等适用，但目前仍然缺乏激励民办机构达到劳动力资源开发标准的有效监管体系。

对于民办职业教育和培训机构，如前所述，政府目前在技能认证、教师培训、政府培训合同、财政补贴、学生的奖助学金待遇等方面将其与公立机构同等对待。在培训机构设立之后，政府主管部门定期对培训机构进行审查，对于不符合要求的机构会被取消资格，由于公立学校设立之后，政府只对其进行不定期审查，相对而言，政府对民办学校的认证采取了更加严格的监管。对于激励民办学校达到劳动力资源开发标准的效果方面，政府没有建立一套数据收集、上报的管理信息系统以便及时采取奖惩等管理措施。

激励公共培训机构响应技能需求



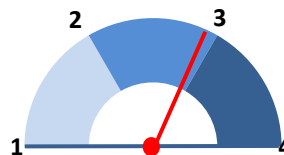
此项评分处于“正在形成”阶段的最高端。政府主管机构对公共职业院校和培训机构的培训效果进行一定的量化评价，但这些措施对职业院校和培训机构的影响没有进行过评估。

新疆教育厅下属的学校将毕业率、就业率、雇主满意度、毕业生满意度和社会对毕业生满意度评价的原始资料作为考核指标纳入院校人才培养工作水平评估标体系予以考察。人社厅下属的学校则以毕业率为硬指标，就业率、雇主满意度为软指标进行考察。优秀的

¹⁵ 除非营利机构外，政府还允许私营营利机构提供技能培训。

院校和培训机构能够得到公开宣传及资金支持，但对这些政策的激励效果还没有建立评估机制。对没有达到既定培训目标的机构和项目，政府可能减少资金支持甚至关闭项目。

政策目标 9 强化对培训结果的问责



在强化对培训效果的责任方面，新疆评分处于“已经建立”阶段。这一政策目标是从以下三方面评估：加强劳动力资源开发的监测和评价、明确对职业院校和培训机构提供报告的要求和增强对服务提供的结果、效率和创新。

▣ 加强劳动力资源开发的监测和评价



新疆此项评分处于“已经建立”阶段。职业教育与技能培训的相关政策能够在政府部门查询，政府定期进行技能需求的评估。但是对技能的供需监测评估不是通过定期调查或专门研究进行，劳动力资源开发的数据信息还没有整合到一个网站公布。

在监测方面，政府档案管理部门可以查询有关劳动力发展的政策、规划、资金安排、培训机构管理、教师培训等信息，一些劳动力统计资料可通过相关部门网站和综合网站上获得。对于劳动力市场的技能需求，自治区政府定期进行调查评估，教育厅也会对劳动力资源开发进行定期不定期的调查，人社厅从 2002 年起建立了紧缺技能人才预测和定期发布制度，但相关信息没有整合到网站公布。

▣ 明确对职业院校和培训机构提供报告的要求



新疆此项评分为“已经建立”。政府统一收集和维持院校和培训机构的数据，其中很大一部分可以被公众访问，但在确保数据的可靠性方面，目前政府的监管体系尚未建立。

在职业院校和培训机构的报告责任方面，公办和民办学校和培训机构都需要提交管理数据、毕业统计数据 and 就业安置数据等，不提交报告的会被通报批评。统计数据由主管政府部门统一收集和维持，其中一部分由政府公开发布，一部分数据能够经申请访问，一部分只用于政府检查验收，公众不能获取。但在提交数据的可靠性方面，例如毕业生就业率的准确性，目前对数据质量的审核工作较少。

▣ 增强对服务提供的结果、效率 and 创新的重视



新疆此项评分处于“已经建立”阶段。政府对职业院校和培训机构的教学培训过程有一定的考核，但对教学培训结果缺乏成熟的监督评估体系。目前对职业教育与培训的定期监测评估未形成机制，评估结果也未能用于学校改进、系统层面的资金分配、经验总结推广；毕业生就业等信息未能在网络上公布。

在职业技术教育与培训的实施方面，主管部门对院校和培训机构进行例行评估，重点集中在学校的教学质量、思政工作、实习基地建设等方面，尤其对示范性中等职业学校、特殊项目进度、资金使用情况等进行审查。评估结果用于信息反馈，评优和年度特殊项目资金预算的依据，考评优秀的单位得到表彰和资金奖励。但对于学校毕业生就业情况等信息，目前只有部分学校予以公布。主管部门没有统一的监督评估体系。

四. 结果分析与政策建议

1. 结果分析

(1) 影响评分的主要因素

详细分析战略框架、系统监督及服务实施三个维度下各项得分，我们发现了下面提升及拉低得分的主要影响因素。

战略框架

- 省级统筹协调保证了劳动力资源开发优先地位的落实，其中“确保劳动力资源开发关键战略重点的一致性”得到唯一的4分，也使此维度的总评分超越其他两个维度
- 对未来技能需求评估的不足及职业院校、培训机构及雇主参与政策制定与执行的不够拉低了总体评分

系统监督

- 对公民办职业院校和培训机构的严格认证和对技能测试与颁证的严格管理使得评分处于已经建立阶段
- 各层次教学和各项目间衔接还未建立大大拉低了评分；关键利益相关方未能提供广泛资源支持及财政资金未能更合理分配与使用拉低了评分

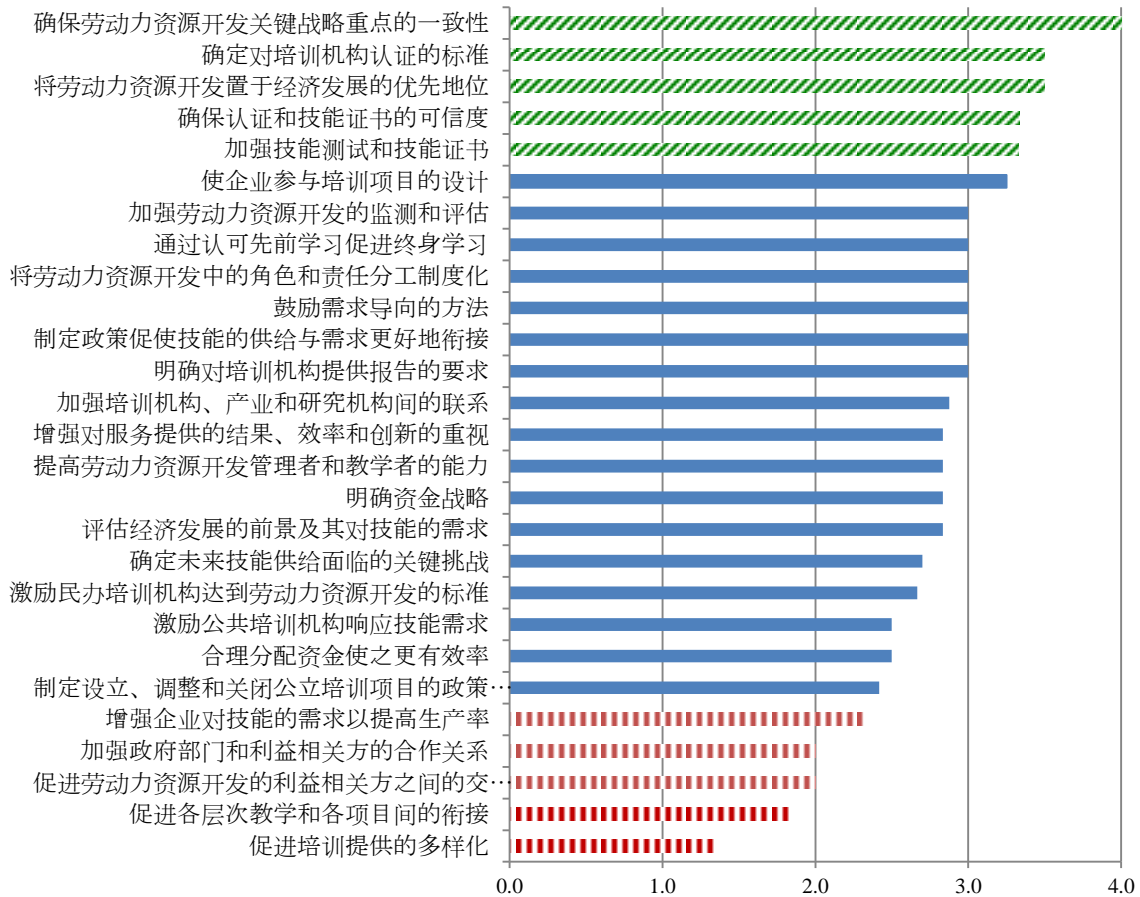
服务实施

- 对劳动力资源开发的基本监测评估、使企业参与培训项目的设计使评分处于已经建立阶段
- 培训提供多样化是评分最低一项，激励公民办机构提供有质量的符合需要的技能培训不够也拉低了评分

(2) 新疆职业技术教育与培训系统的优势与不足

对27项政策举措进行排序分析，我们发现，新疆与国际最佳实践最接近、得分高的是：确保劳动力资源开发关键战略重点的一致性、确定对培训机构认证的标准、将劳动力资源开发置于经济发展的优先地位、确保认证和技能证书的可信度以及加强技能测试和技能证书；得分低、面临问题较多的是：促进培训提供的多样化、促进各层次教学和各项目间的衔接、促进劳动力资源开发的利益相关方之间的交流与互动、加强政府部门和利益相关方的合作关系以及增强企业对技能的需求以提高生产率。图9列出了所有27项政策举措的排序，其中展示新疆职业技术教育与培训体系优势及不足的5项分别用绿色及红色标注出来（详细结果见附件2）。

图 9 新疆职业技术教育与培训体系 27 项政策举措的得分



2. 政策建议

基于以上对新疆职业技术教育与培训系统的全面分析，考虑新疆经济落后、技能劳动力资源不足的基本省情，以及通过劳动力资源开发的跨越式发展达到经济社会跨越式发展的发展目标，我们建议从短期及中长期两方面来全面提升新疆职业技术教育与培训体系。短期的政策建议针对改进最低得分项，弥补提升整个体系的短板；重点是增加需求导向的职业技术教育与培训的供给，同时提高职业技术教育与培训的质量，促进实现新疆十二五发展目标。中长期的政策建议着重机制的变革与完善，重点是全面提高职业技术教育与培训的质量，促进实现新疆中长期教育与人才发展规划目标。具体政策建议如下：

(1) 短期内，通过加强职业技术教育与培训的协调管理、提升公办校管理效能、扶持民办职业培训机构并加强监管，增加需求导向的职业技术教育与培训的供给；同时通过密切与行业企业、研究机构的交流合作，增强技能提供的相关性。目标是建设具有新疆特色的有质量的为所有人提供学习培训机会的职业技术教育与培训系统。建议从三个维度实施以下具体政策举措。

战略框架

加强行业企业、职业院校和培训机构、研究机构在政策制定与执行中的作用: 通过立法和规章, 使劳动力资源开发主要利益相关方的角色和责任分工进一步制度化; 在省级领导小组协调下使各部门(包括教育厅、人力资源与社会保障厅、财政厅、发改委、工会等)各层级之间能更有效合作, 使职业院校和培训机构、行业企业、研究机构代表参与各级决策。

加强对新疆经济发展前景及其对技能需求的全面评估: 扩大对未来技能需求评估从特定行业到大部分行业, 改进现有的技能供需研究以便及时全面了解存在的问题, 丰富对研究结果的公布渠道, 要求职业院校和培训机构及企业依据对未来技能需求的评估来组织或调整相应的教学和培训。

系统监督

促进职业技术教育与培训系统的衔接和贯通: 进一步扩大中高职衔接的试点; 通过实施学分制和制定学习标准来促进各层次教学和各项目间的衔接, 尤其是探索学历教育与非学历培训的互通。

制定设立、调整和关闭专业和培训项目的政策和程序: 改进现有管理规程使之标准化、系统化; 在审核过程中关注是否吸纳对未来技能需求评估信息以及反馈机构绩效评估的结果。

加大对职业技术教育与培训的投入和提高资金使用效益: 加大财政投入改变职业技术教育长期投入不足的状况, 提高职业院校与培训机构的办学条件; 同时完善资金预算标准、程序提高财政资金分配的公平性和透明度; 采用绩效评估提高公共资金使用的有效性, 尤其加强对专项资金和财政补贴培训项目的管理; 建立对资金分配标准定期审查机制。

进一步提高认证和技能证书的可信度: 建立技能测试的信息管理系统, 对技能鉴定中心开展认证和不定期的审计。

服务实施

促进培训提供的多样化: 通过购买培训服务等措施大力扶持民办机构参与职业教育与培训的提供。

鼓励多渠道投入: 制定激励措施鼓励行业企业及其他利益相关方对职业院校和培训机构提供资源, 如企业捐助设备在学校设立实训室或实训车间、提供兼职教师、接纳学生实习和教师培训等。

加强对职业院校和培训机构办学质量和培训结果的监测评估及结果反馈: 建立一套数据收集、上报的管理信息系统, 把对职业教育与培训结果的监测指标纳入此管理信息系统, 并建立确保数据准确可信的方法; 加强对监测评估结果的反馈, 并采取奖惩等管理措施来激励职业院校和培训机构提供优质职业教育与培训。在监测评估的实施上, 可委托独立第三方参与, 保证客观公正。

提升管理人员和教师管理能力和教学水平: 建立基于考核的激励机制如绩效工资和其他奖励; 对职业院校和培训机构管理者和教师开展多种形式的培训, 特别要增加教师的企业经历。

加强校企合作：加强职业院校和培训机构与行业企业、研究机构的合作使之参与教学和培训的全过程来提高培训质量和针对性，鼓励职业院校和培训机构根据技能需求预测来组织或调整教学和培训。

建议通过国际合作项目或国内项目，以支持试点（如学分制、购买培训服务、人员培训、监测评估、校企合作等）、开展研究（如开展企业调查来评估未来技能需求、学习标准制定、资金分配与管理方法、监测评估方法、设立调整及关闭培训项目的程序等）等方式来实施这些政策建议。

（2）中长期，通过完善治理、质量保障和监测评估机制，衔接基础教育与职业技术教育，来提高职业技术教育与培训质量。目标是构建灵活多样的新疆现代职业技术教育与培训体系，大力提高劳动力技能水平，实现达到国内平均水平的新疆教育及人才中长期发展目标，并努力使特色职业技术教育学校及专业达到国内一流。

建立劳动力资源开发利益相关方全方位合作框架与沟通机制：扩大合作关系从关键性部门之间到全方位合作伙伴关系，使民办机构、行业企业、研究机构参与政策制定与执行，并使各方的责任分工制度化；制定新的政策使利益相关方提供更广泛的资源支持、参与职业教育与培训的全过程。

完善质量保证机制：提升技能测试的信息管理和对技能鉴定机构的认证和审计；建立整合的一站式在线资源和标准化安排来支持终身学习和对先前学习的认可；保障公共资金支持的培训项目覆盖所有弱势群体。

建立系统全面的监测评估系统：改进对未来技能需求评估使之系统全面覆盖所有行业；完善对技能提供质量的评估使之注重产出及结果（完善评估的指标如毕业生就业率、起薪、用人单位满意度等）；开展对政策措施/项目实施后的影响力评估，为政策改进提供信息支持。

建立高质量的学前教育及义务教育：提升劳动力素质和技能水平的职业技术教育与培训是建立在高质量的学前教育与九年义务教育基础之上的。所以从长远来看，要有高质量的职业技术教育必须有一个高质量的学前教育及义务教育。这样所有适龄儿童才能有好的准备和基本的知识基础。这也是好的职业技术教育与培训的基础，一个终身学习与发展的基础。

建议在前面试点和研究项目的基础上，通过出台新的管理规程来加强质量保证、监测评估、多方合作的系统化。同时加强与基础教育的衔接，促进终身学习。

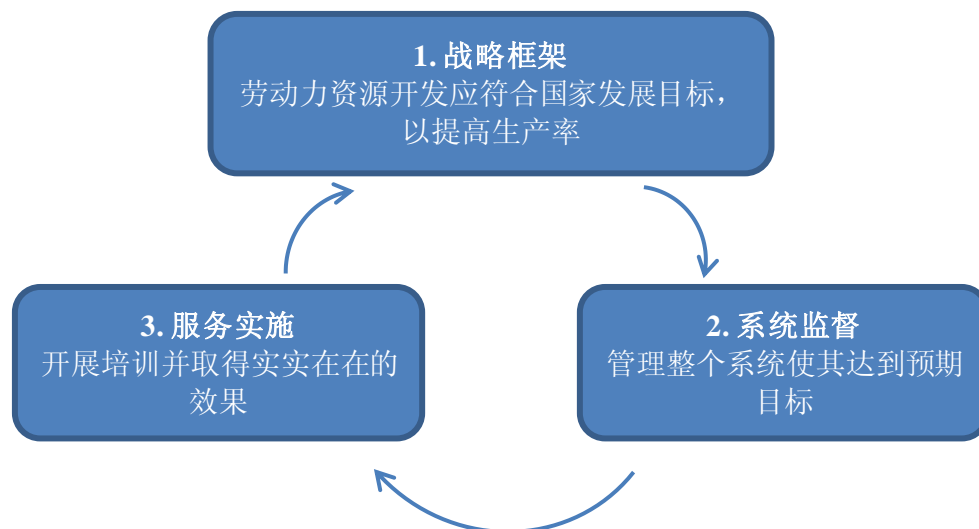
附件 1 劳动力资源开发基准分析工具和分析框架

全新的诊断工具

SABER-WfD 工具是世界银行研制的对教育成果进行系统评估和基准分析的工具。它主要关注劳动力资源开发在内的几个政策领域。-SABER-WfD 工具旨在以国际上优秀的政策实践为基准，评价一个国家的政策和机构的运行情况。它关注的政策领域包括：

- (1) 战略框架：指设定劳动资源开发方向并明确各种职责和权限的框架；
- (2) 系统监督：指标准制定和质量控制等指导系统运营的安排；
- (3) 服务实施：指开展培训，以使受训者掌握市场和工作所需的相关技能

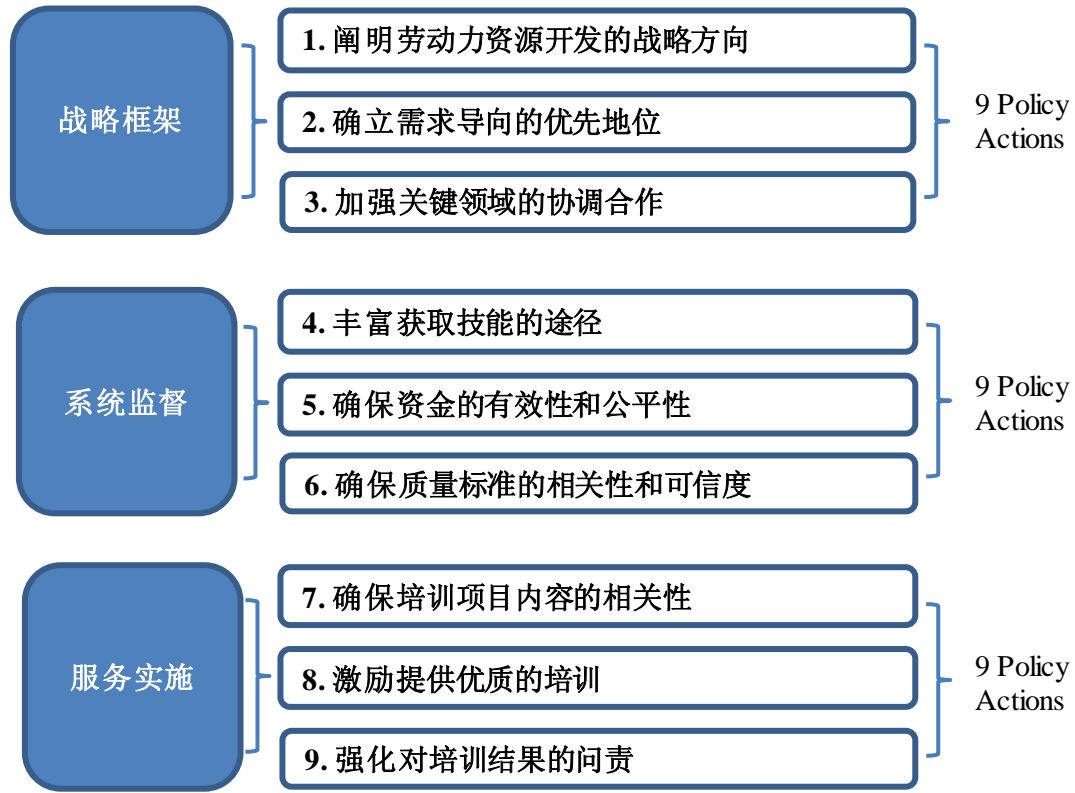
图1: 劳动力资源开发政策的职能范围



资料来源: Tan et al. 2011.

这三项职能各自形成了一个封闭的决策圈。当它们组合在一起时，就可以对整个劳动力开发系统的职能进行全面的分析。每项职能的范围是由跨越三个广泛领域的政策目标组成的（图2）：治理（1，4，7），财务（2，5，8）和信息（3，6，9）。同时，每项政策目标又由三项实实在在的政策行动进一步加以确定，因此加在一起，总共有 9 项政策目标和 27 项政策行动。

图2：系统分析和教育成果基准测试 - 劳动力资源开发分析框架



资料来源：Tan et al. 2011.

方法

系统评价和 SABER-WfD 工具使用上述分析框架来创建一个结构化的数据收集工具，用于收集劳动力开发方面的国家政策和机构信息。数据收集工具能够对 27 项政策行动各自生成一套与劳动力开发系统相对应的问题，其答案可以在相对应的开发阶段的答案清单中进行选择。这些选择可以由文件，或由所提供的信息来证明是属实的，并且得到了有识之士和可靠的信息人员的证实。

附件 2 劳动力资源开发基准研究结果

战略框架	2.9	方向	3.1	将劳动力资源开发置于经济发展的优先地位	3.5
				评估经济发展的前景及其对技能的需求	2.8
				制定政策促使技能的供给与需求更好地衔接	3.0
		优先权	2.7	鼓励需求导向的方法	3.0
				增强企业对技能的需求以提高生产率	2.3
				确定未来技能供给面临的关键挑战	2.7
	协调	3.0	确保劳动力资源开发关键战略重点的一致性	4.0	
			将劳动力资源开发中的角色和责任分工制度化	3.0	
			促进劳动力资源开发的利益相关方之间的交流与互动	2.0	
系统监督	2.7	路径	2.4	促进各层次教学和各项目间的衔接	1.8
				通过认可先前学习促进终身学习	3.0
				制定设立、调整和关闭公立培训项目的政策和程序	2.4
		资源	2.4	明确资金战略	2.8
				合理分配资金使之更有效率	2.5
				加强政府部门和利益相关方的合作关系	2.0
	标准	3.4	确定对培训机构认证的标准	3.5	
			加强技能测试和技能证书	3.3	
			确认证书和技能证书的可信度	3.3	
服务实施	2.7	内容	3.0	加强培训机构、产业和研究机构间的联系	2.9
				使企业参与培训项目的设计	3.3
				提高劳动力资源开发管理者和教学者的能力	2.8
		激励	2.2	促进培训提供的多样化	1.3
				激励民办培训机构达到劳动力资源开发的标准	2.7
				激励公共培训机构响应技能需求	2.5
	结果	2.9	加强劳动力资源开发的监测和评估	3.0	
			明确对培训机构提供报告的要求	3.0	
			增强对服务提供的结果、效率 and 创新的重视	2.8	