

# 中职学校“1+X”证书制度治理困境与路径研究

## ——以武汉市A校为例

黄利丽

武汉东西湖职业技术学校

**摘要：**“1+X”证书制度对我国职业教育发展具有重要意义。A校通过完善学校内部体制机制，加大资源投入、修订人培方案、深化“三教”改革等措施取得一定成效，但也面临缺乏顶层设计，证书研发碎片化；组织间配合协作难，“孤岛现象”凸显；中高职衔接不足，证书应用市场窄等治理困境。深化“1+X”证书制度改革，需要提升职业教育治理能力，强化高层政府责任，完善顶层设计；建立合作共赢机制，实现正和博弈；加强中高职衔接，完善学分转化机制。

**关键词：**“1+X”证书制度；中职学校；教育治理

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2023.09.186

在现代职教体系中，“1+X”证书制度是培养高素质、复合型技术人才的重要抓手，其实施效果对新时代经济社会发展有直接影响。自2019年《国家职业教育改革实施方案》提出以来，“1+X”证书制度试点工作在中国大地上全面铺开。数据显示，截至2022年6月，教育部先后公示4批“1+X”证书制度试点名单，累计公布345家职业教育培训评价组织和447个职业技能等级证书。经过3年的实践探索，我国“1+X”证书制度改革经验迅速积累，但也发现了一定的问题。已有研究指出，证书权威性不足、书证融通落地难、学习成果认证渠道不畅等问题<sup>[1-2]</sup>，严重制约了我国“1+X”证书制度试点工作的深入推进。从治理理论看，“1+X”证书制度涉及学校、企业、政府、培训评价组织等多元主体，不同组织的责权利各不相同，多元主体间的合作程度势必影响其实施效果。新时代我国深入推进“1+X”证书制度必须要摒弃自上而下的管理思维，厘清政-校-企-社的责权利及其边界，激发多元主体共同参与治理，以治理能力提升促进“1+X”证书制度更好地落实落地。

### 一、A校“1+X”证书制度实施现状

A校是武汉市东西湖的一所公办中等职业教育学校，是首批国家级中职示范校，拥有悠久的办学历史和雄厚的办学实力。自“1+X”证书制度试点工作启动以后，该校秉持以试点工作项目引领专业建设的理念积极参与试点工作申报。截至目前，经过4个批次的申报，该校实现了“1+X”证书在护理专业、学前教育专业等七个专业全覆盖。自申报成功以后，A校通过完善治理体制机制、加大资源投入以及修订人培方案等措施，有力推进“1+X”证书制度在学校落实落地。目前，A校已

完成了“1+X”证书制度的申报、培训、报名、组考等第一轮工作，得到了考评组织好评。从相关数据看，2021年学生“1+X”证书制度实施参与率达58%，报考率41.2%，考证通过率97.6%，养老照护、幼儿照护、粮食食品安全和工业机器人集成应用等4个项目获得考评组织的“优秀组织奖”证书，学校多次被邀在国家级、省级大会上作“1+X”证书制度实施经验专题发言。

（一）完善学校内部体制机制，促进1和X的有效衔接

为了顺利推进“1+X”证书试点工作，A校成立由学校校长为组长和教学副校长牵头的“1+X”证书工作小组，以教务处为实施部门，二级学院共同参与的内部治理体制机制。为了避免“1”和“X”两张皮，实现“1”和“X”的衔接和融通，A校将“1+X”证书制度与专业建设、课程建设、教师队伍建设等紧密结合，并均将“1+X”证书制度实施作为重要内容之一列入学校“十四五”规划和学生年度工作计划。此外，根据“1+X”证书试点特性，A校积极探索将实施工作与校内常规管理融通的办法，讨论制订《学校“1+X”证书制度实施管理办法》《学校“1+X”试点工作经费使用方案》，着手从学校层面解决好“1+X”证书制度实施以及工作经费使用等相关问题，打通学校与考评组织关系，保障证书制度顺利推进。

（二）加大资源投入力度，保障“1+X”证书制度顺利实施

为给“1+X”证书制度实施提供良好的实验实训条件，A校高度重视实验实训室建设，累计投入1074万元资金建设幼儿照护、母婴照护等9个项目的训练点和数

控车铣加工、网络安全、汽车运用与维修等8个考核站点；其次，A校加强“1+X”证书制度软件资源建设，组织优秀教师团队建设教学资源，促进教材、课程资源和实训的融通。学校护理专业和学前教育专业建成了养老照护、幼儿照护教学资源库，护理专业的资源库被市教育局评为首批优质教学资源库。最后，在教材资源方面，A校前后订购了20多万元的培训教材，并与培训评价组织沟通协商开展模拟考试，对前期学校教学和考证培训工作进行查漏补缺，有效的指导了教学和培训工作。

（三）多元主体协作修订人培，提高人才培养适应性

人才培养方案是学校培养人才的“蓝本”，其中的课程体系、教学方法、评价方式直接影响着技术技能型人才培养的有效性和针对性。优质人才培养方案能够直接对接市场需求，满足市场对劳动力能力素质的需求。对此，早在2020年，A校组织学校七个专业针对1+X证书制度实施要求修订人才培养方案，对接复合型技术技能人才培养模式和评价模式，统筹教学组织与实施，优化课程设置，修订相应课程教学和评价标准，积极调整教学内容，改革教学方法，并启用新的活页式教材。2021年，在前一年内部修订的基础上，A校再次推动专业人才培养方案修订，通过聘请企业专家、高职院校专家和专业教师、毕业生和学生家长共同参与人培修订工作，提高人才培养的针对性，落实证书培养目标。

（四）深化“三教”改革，岗课赛证综合育人

根据教育部等四部门颁布的《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》文件，A校秉持“从试点做起，用改革的办法稳步推进，总结经验、完善机制、防控风险”的探索精神，积极将“1+X”证书制度与学校“三教”改革紧密结合。在教材方面，A校积极组织教师团队参与全国“1+X”养老照护活页式教材开发和题库编写工作，承担并完成九个项目中两个项目的开发编写工作，对“1+X”证书制度试点工作要求理解更深入；在教法方面，A校将校企合作、育训结合作为教法改革切入点，通过主动联系对口企业，熟悉政策要求和技术要求，安排校内培训对接，让企业走进校园、走进课堂，促进传统课堂教学模式的变革；在教师方面，A校先后安排15批67人次参加评价组织的培训，25人/次教学管理人员和学前教育、护理专业教师赴上海、杭州，了解行业发展情况，为学校开

展“1+X”证书制度提供有力保障。

## 二、A校“1+X”证书制度治理困境

（一）缺乏顶层设计，X证书研发碎片化

学生是“1+X”证书制度的受众，而当代学生的就业地点是多元化的，学生毕业后到五湖四海就业已然成为常态。换言之，在某校获得的X证书在其他地方是否具有同等效力，成为“1+X”证书制度实施的关键。然而，在试点工作中，上述问题并未得到有效解决，这导致X证书的权威性不足，学生参与考证的积极性不高。对此，政府部门有权而少为，实施组织无权而难为，是导致“1+X”证书制度出现上述问题的主要原因。具体而言，政府部门是制度体系的制定者，拥有充足的权力与权威统筹多元组织开展顶层设计，落实“1+X”证书制度，但在具体实践过程中，它只通过传达文件，下达指令<sup>[3]</sup>的方式将实施责任下压，并未发挥统筹和顶层设计的作用；实施组织是由学校、培训评价组织和企业多元主体构成，负责具体落实“1+X”证书制度，但由于各地试点学校对接的培训评价组织、企业各不相同，其研发证书只能对少部分企业（如研发企业）有效。追根究底，即使教育部先后公示了4批职业技能等级证书，但由于缺乏顶层设计，仅由职业院校各自牵头研发的X证书仍然缺乏足够的社会公信力，证书具有较强的地域性和局限性。

（二）组织间配合协作难，政策实施存在“孤岛现象”

“孤岛现象”是指组织机构间在职能、资源、信息、利益等方面因为不能满足多元组织主体充分整合、及时交流、高效利用的一种状态<sup>[4]</sup>。我国具有复杂的、纵横相间的府际关系和组织网络，不同组织实施政策的目标不尽相同，进而诱发“1+X”证书制度实施的“孤岛现象”。“1+X”证书制度涉及财政、人社、教育等政府部门以及学校、企业、培训评价机构，各大组织本应合作推进“1+X”证书制度，但由于不同组织的职责、功能以及利益诉求的差异，多元组织在实施过程中存在“合作困境”<sup>[5]</sup>。以考证费用为例，A校所在市已经出台了学生考证费用标准，各考评组织也拿出了具体费用额度，但新增的考证费用由谁承担、如何分摊等问题是阻碍A校实施“1+X”证书制度的主要困难。从学校层面看，前期A校投入了高额经费建设“1+X”证书制度相关实训室、考评室，无力再承担学生考证的全部费用；从学生层面看，在X证书效力和前景尚不明朗的情形

下,投资X证书具有一定的风险,作为理性人的学生并不愿意承担额外的费用,约束了其参与“1+X”证书制度的积极性。在此情形下,A校多次与教育、人社等政府部门沟通以解决问题,但教育部门有心而无力,人社部门未正面回应问题,最后A校只能自己想办法解决,政策实施存在“孤岛现象”。

### (三) 中高职衔接不足, X证书应用市场窄

在应用型人才培养体系中,中等职业教育是职教人才培养的起点和根基,中等职业教育人才培养目标定位需要基础性转向<sup>[6]</sup>。与以往直接面向就业的中等职业教育不同,当前中等职业教育必须明晰自身在现代职教体系中的定位与作用,为高层次职业教育输送基础性人才。A校非常注重为高等职业教育输送具有扎实技术技能基础和合格文化基础的生源,应届毕业生中参加技能高考的学生比重超过90%。然而,教育部门将“1+X”证书制度试点工作任务下压至职业院校时,仅由中高职院校各自探索,导致中高职院校X证书制度缺乏系统性设计与衔接,初级、中级、高级证书关联不够,X证书与技能高考、职业院校技能竞赛项目的对接匹配程度也不高,多数X证书没有应用市场,约束政策实施效果。

## 三、中职学校“1+X”证书制度治理路径

### (一) 强化高层政府责任,完善顶层设计

自2019年“职教20条”提出以来,“1+X”证书制度试点工作已持续近三年时间,各地试点工作积累了丰富的实践经验,但正如上文所述,当前各地“1+X”证书制度都不可避免地陷入证书研发碎片化、权威性不够等系统性问题。有鉴于此,为解决上述问题,深入推进“1+X”证书制度,应搭建临时性的“中共‘1+X’证书制度工作领导小组”,运用中国特色制度的高位推动“1+X”证书制度完善。具体而言,高层政府要承担顶层设计责任,由中共中央、国务院牵头,教育部、人社部、财政部、工商总局等国家职能部门协同,职业院校、培训评价组织和企业参与,通力合作研发国家级X证书清单及职业技能等级标准,让X证书成为国家承认、社会认可、全国通用的职业资格证书,大幅提高X证书的权威性。

### (二) 建立合作共赢机制,实现正和博弈

建立多元主体间的合作共赢机制,促进跨部门、跨组织的信任与合作,实现正和博弈,是突破“1+X”证书制度实施“孤岛现象”的关键。其一,厘清教育部门、人社部门、财政部门、学校、企业、培训评价组织等多元主体的责任与权力,确保不同组织在同一目标下

各司其职,共同完成“1+X”证书制度;其二,对于合作困境难以突破的,政府可通过党委书记领导的方式实现横向上的高位推动,打通多元主体间沟通协调障碍,降低政策实施的摩擦成本,提高政策实施效率;其三,建立第三方评估机制,由第三方机构评估“1+X”证书制度的实施情况及其问题,并根据第三方评估结果给予对不同类型组织(如政府、学校、培训评价组织、企业等)不同的奖惩措施,激励多元主体在相互协作中各尽其能。

### (三) 加强中高职衔接,完善学分转化机制

树立系统性治理思维,转变政策实施模式。在政策实施阶段,地方政府应转变以学校为单位的实施模式,以专业为单位建立省内职业院校X证书合作同盟,由中、高职院校协作促进国家级证书的地方化,同时保证不同级别的X证书在中高职院校的衔接和贯通,低一级证书为高一级证书做准备;其次,加快完善学分互认制度,确定学分认定标准,协同中高职院校制定专业一体化教学方案,将课程设置、X证书培训、社会化培训以及学历教育与非学历教育之间进行有效融通衔接,填补转化机制的核心环节。

## 参考文献

- [1] 李度,卢威,尹兴敬.1+X证书制度:进展、问题与对策[J].国家教育行政学院学报,2019(12):18-25;
  - [2] 杜怡萍.1+X证书制度实施的要件、挑战及策略[J].教育学术月刊,2020(04):35-41.
  - [3] 宋迎春,段向云,吕秋慧.1+X证书制度实施的现实困境与突破策略[J].职教论坛,2021,37(12):32-39.
  - [4] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学,2011(05):61-79+220-221.
  - [5] 于进亮,魏光泽.技能型社会建设背景下1+X证书制度推进价值、问题及策略[J].职业技术教育,2021,42(31):40-45.
  - [6] 徐国庆.中等职业教育的基础性转向:类型教育的视角[J].教育研究,2021,42(04):118-127.
- 作者简介:黄利丽(1973-),女,湖北武汉,武汉东西湖职业技术学校教务主任、高级讲师/医师,市学科带头人。研究方向:职业技术教育学。
- 课题项目:2020年湖北省职业技术教育学会科学研究重点课题:“中职学校‘老年照护’1+X证书推进与实施策略研究”(ZJZA202014)。