

世界银行贷款新疆职业教育项目
社会分析报告
(摘要本)

“世行贷款新疆职业教育项目”项目办编制

乌鲁木齐·中国

二〇一四年十二月

目 录

1. 简介.....	1
2. 项目背景.....	1
3. 主要受影响群体.....	3
4. 社会分析活动.....	4
5. 项目相关利益人的态度.....	5
6. 调查中发现的问题.....	5
7. 建议措施.....	7
8. 结 论.....	7

1. 简介

2014年5月28-29日，“中央新疆工作第二次座谈会”指出，要坚持就业第一，增强就业能力，引导各族群众有序进城就业、就地就近就业、返乡自主创业。长期以来，就业尤其是少数民族青年就业是影响新疆经济社会发展、社会稳定与长治久安的关键因子，而职业技术教育是增强就业能力的重要路径。新疆职业教育的发展不仅需要新疆各族群的努力，需要国家和其他援疆省市的支援，还需要调动其他一切可以调动的力量来实现这一目标。这是“世界银行贷款新疆职业教育项目”的重要背景。

“世界银行贷款新疆职业教育项目”旨在通过系列改革提高整体办学质量，通过自治区级层面政策开放、项目管理等推动新疆职业教育的均衡发展。项目的主管单位为新疆维吾尔自治区教育厅，实施单位包括新疆工程学院、新疆农业职业技术学院、新疆轻工职业技术学院、新疆维吾尔医学专科学校和乌鲁木齐职业大学。建设内容包括校企合作创新、课程教学评价改革、打造高水平教学团队和管理团队、服务地方社会和改善办学条件五个方面。项目的建设周期为五年（2015年—2020年），项目总投资为63662.5万元，世行贷款5000万美元，占项目总投资的48.69%，国内配套资金32662.5万元人民币，占项目总投资的51.31%。

本报告是“世界银行贷款新疆职业教育项目”的社会分析报告，包括以下几个部分：项目背景、项目主要受影响群体、社会分析活动、项目相关利益人的态度、调查中发现的问题、建议措施和结论。

2. 项目背景

新疆高技能人才培养工作取得了长足的进步，但与全国平均水平相比仍有相当大的差距。2009年全国高技能劳动者比例为24.7%，新疆仅为18.9%，相差5.8个百分点。根据全国与新疆《人才发展规划纲要（2010-2020年）》的数据，全国在2015年达到27%，新疆达到22%，相差5个百分点。到2020年，全国达到28%，新疆也提出达到28%。要在短时期内跨越5-6个百分点的差距，实现与全

国同步发展，新疆职业教育的道路依然漫长。新疆正处于工业化和城镇化的加速阶段，亟需大量高水平的高技能人才，而新疆当前的职业教育水平显然还无法满足这一需求。

2000年，自治区普通高等学校在校生人数为74063人，到2012年增至284172人，增长了3.8倍（数据来源：《新疆统计年鉴·2000-2013年》）。2013年，自治区有高等职业学校19所，招生31444人，比上年增长6.8%；毕业26566人，比上年增长18.6%；在校学生89043人，比上年增长4.00%。这说明自治区高等职业教育的学生规模增长较快，也反映了政府对职业教育和高技能人才培养的重视。

在学生群体中，少数民族学生的数量和比例都增长较快。2000年新疆普通高等学校少数民族学生31989人，2012年为106893人，增长了3.3倍。少数民族学生在总学生人数中的比例也由43.19%增至58%。然而，2000年到2010年十年间少数民族学生在校人数的占比却由43.19%降至35.89%，下降了7.3个百分点。这说明，十年中少数民族学生的规模增长了，但增长的幅度明显小于规模的增长幅度。这一情况在2012年发生了转变，少数民族学生占普通高等学校在校人数的比例就增长到了58%。（数据来源：《新疆统计年鉴·2000-2013年》）。这说明，最近几年少数民族学生不管是在规模，还是在总学生人数中的比例都增长较快。我们对5所项目实施单位的调查也表明，少数民族学生的规模还有进一步增大的趋势，少数民族学生在总学生人数中的比例也有进一步提高的趋势。

2000年以来，新疆普通高等学校教师规模增长也比较明显。2000年有教师7924人，2012年有17570人，增长了2.2倍。显然，教师规模增长的速度明显低于学生规模的增长速度。2012年，新疆高职学校又8202名教职工，其中专任教师5536人，专任教师的占比为67.4%（数据来源：《新疆统计年鉴·2013年》）。总的来讲，新疆的高等职业教育已经拥有了较为稳定的师资队伍，但在结构上存在一些比较突出的问题。首先，少数民族教师的比例偏低。除了像新疆维吾尔医学专科学校这类专业性和民族性强的学校外，大部分学校少数民族教师的比例不到30%。其次，双语教师的比例偏低，大部分学校双语教师的比例也不到30%。此外，双师型教师的比例也比较低，而且没有一个统一标准。

新疆高等职业教育的办学条件已经得到了明显改善，生均行政教学用房面

积、教学与科研仪器设备、藏书等都明显提高。高职院校也已经建立了实训与实习基地，并通过校企合作为学生实习于就业创造了较好条件。然而，仍然面临着教学设施不足、实习与实训基地不够、图书资料陈旧和不足等问题，成为学生专业技能提高的主要阻碍，也制约了新疆高等职业教育的发展。尤其明显的是，少数民族学生汉语学习的硬件与软件条件严重不足，包括语音室、多媒体教室和图书、音视频资料等。

3. 主要受影响群体

5 所项目实施学校教师共有 2519 人，其中少数民族教师 775 人，占总教师人数的 30.7%。5 所学校中，新疆维吾尔医学专科学校少数民族教师 190 人，占全校教师 236 人的 80.5%。其他四所学校，少数民族教师的比例都在 30.4%（乌鲁木齐职业大学）以下，其中新疆工程学院的比例仅为 23.5%。5 所学校专任汉语教师为 105 人，占教师总人数的 4.1%。人数最少的是新疆农业职业技术学院，仅为 8 人，占教师总数的 1.9%。人数最多的是新疆工程学院，36 人，占教师总数的 6.3%。显然，各项目实施单位的专任汉语教师严重不足，难以满足预科汉语教学的需求。学校通过外聘教师来解决这一问题，人数多在 20-30 名不等。

5 所项目实施学校共有 56708 名学生，其中少数民族学生有 24670 人，占学生总人数的 44%。少数民族学生比例最高的是新疆维吾尔医学专科学校（3237 人），占学生总数的 97.5%。少数民族学生比例最低的是新疆轻工职业技术学院（4235 人），占学生总数的 29%。2010 年以来，几所学校少数民族学生的比例增长了 1.5-2.2 倍不等。按由高到低的顺序依次为新疆农业职业技术学院、新疆工程学院、新疆维吾尔医学专科学校、乌鲁木齐职业大学和新疆轻工学院。同时，少数民族学生的贫困率明显高于全校学生的贫困率，达到了 45-90% 不等，主要来自南疆四地州（和田、喀什、阿克苏、克州）和北疆牧区（阿勒泰、塔城、伊犁地区）。这些地区也是新疆国家级贫困县最为密集的区域，新疆 27 个国家级贫困县中，有 25 个分布在这些区域，占比高达 92.5%。另外，除了新疆轻工职业技术学院外，四所学校少数民族学生的就业率多在 80% 左右，普遍比全校平均水平低了 10-15 个百分点。新疆轻工职业学院少数民族学生的就业率仅为 38.5%。

五所学校中，有 4701 名少数民族新生需要接受预科汉语教育，约占一年级少数民族学生总人数的 70%。从今后发展趋势来看，预科教育在短期内仍将继续，接受预科教育的学生也可能进一步增加。这有两方面原因：一方面，少数民族学生的规模和比例都在增加，一些学校“民考民”学生数量增长速度较快；另一方面，相当比例的双语学生汉语能力在入学时水平较低，也需要接受预科汉语教育。如前所述，各校预科汉语教学的师资（包括专任与外聘）严重不足，造成师生比较大，多在 1:25——1:30 之间。这不利于少数民族学生的汉语学习，导致每年少数民族预科生参加的“中国少数民族汉语水平等级考试”（MHK）的过级率仅在 25-30%之间，而且学生汉语听、说、读、写能力普遍较弱。

4. 社会分析活动

调查团队由 20 人（不计学生）组成，其中少数民族研究人员 7 人，女性研究人员 5 人。调查中，运用了问卷调查、访谈、座谈会这几种调查方法。

问卷调查：共发放问卷 2131 份，回收 2131 份，有效率为 100%。教师的问卷 400 份，其中少数民族教师问卷 135 份，占总数的 33.75%。学生的问卷 1731 份，其中少数民族学生问卷 688 份，占总问卷数的 39.7%。少数民族师生的问卷数基本反映了项目实施单位师生群体中的民汉比例。

座谈会与访谈：在五所学校共召开座谈会 33 场。每个学校计划安排 4-5 场座谈会，分别是教学与科研座谈会 1 场、基层学工座谈会 1 场、学生座谈会 1 场和校企合作座谈会 1-2 场。参加座谈会的师生共有 292 人，其中少数民族 117 人，占总人数的 40%。参加座谈会的女性师生共 96 人，占总人数的 32.8%。个案访谈共 66 人，其中少数民族师生访谈 51 人，占总访谈人数的 77.2%。访谈女性师生 29 人，占访谈人数的 43.9%。

已经整理出 27 万字的座谈与访谈笔录，获取电子文件资料 375 份，获取纸质文件资料 60 份。在整理资料和撰写报告时，针对缺少的或不详细的资料，我们与项目实施单位进行沟通，做了补充。

5. 项目相关利益人的态度

我们就师生对项目的态度做了调查。公开表示反对的教师仅占 2%，学生中则没有。表示无所谓，教师群体中仅为 1%，学生群体为 11%。教师群体中的 97%，学生群体中的 89%都欢迎世行项目。这说明，世行项目总体上得到了绝大多数师生的认可和支持。我们也对教师和学生获取世行项目信息的渠道做了调查。教师获知世行项目的主要途径包括学校文件、领导告知和同事告知，三者占比达到了 85%。学生获知世行项目的主要途径包括教师告知、同学告知、领导告知和网络，四者占比达到了 88%。这说明，学校在世行项目上的宣传工作已经取得了一定成效，大部分教师和学生都获得了相关信息，确保了师生群体的知情权。

项目也可能对师生群体带来一些消极影响，包括项目投入（包括学校自筹经费和偿还世界银行贷款利息）对教职工收入的影响、基建工程对生活、学习和工作的影响（比如，粉尘和噪声等环节污染、出行不便等）、学校的债务风险和外来施工人员对当地少数民族生活习惯欠尊重等。对这些潜在的校级影响，师生群体表示理解，但希望建立一个包括师生群体在内的公众参与机制，并在项目建设中尽可能避免这些问题。

6. 调查中发现的问题

我们根据 5 个子项目的设计，在 5 所项目实施单位开展了深入调查，发现了一些具有普遍性的问题。这些问题将对师生群体能否从项目中受益或受益的程度产生影响，也将对项目的经济与社会效益产生影响。

学生群体中的问题主要体现在两个方面，一是预科学生汉语学习问题，二是学生实习与就业问题。

预科学生汉语学习问题：普遍存在着预科学生（汉）语言水平和能力较弱的问题，不仅对学生通过 MHK 考试产生影响，也严重影响着学生专业知识的学习和就业工作机会的把握。具体表现在以下几个方面：1）少数民族学生汉语学习基础存在差异，现有教学模式未体现“因人制宜”的原则；2）汉语教学师资严重不足，导致班级规模和生师比过大，教学效果不理想；3）语言学习条件（如语

音室、多媒体教室)和教学设备严重不足,汉语教材、教学方法和理念较陈旧;4)少数民族学生汉语学习环境尚待改善,“哑巴汉语”问题严重;5)预科汉语学习与专业汉语学习的衔接不畅。

学生实习与就业问题:在学生群体中,也普遍存在着一些实习、实训与就业的问题,而且一些问题在少数民族学生中表现得尤为突出,表现在以下几个方面:1)学生实训与实习尚不够规范,“所习非所学”的问题较为普遍;2)实训与实习基地缺乏,实验或实训设备不足和陈旧,难以满足专业发展和学生培养的需求,不利于学生专业技能的提高;3)校企合作为学生培养与就业创造了条件,但企业的积极性不高,对接收学生实习有较多顾虑;4) 少数民族学生实习与就业相对困难,实习与就业环境不理想;5)就业指导课程的针对性不强, 尤其是在引导少数民族学生树立正确就业理念方面的作用还不明显。

此外,学生群体也提出了其他三个值得重视的问题。1)课程类型的结构不甚合理,学生综合素质的培养有待加强;2)教材与教学方法陈旧,不符合新疆区域特征;3)专业和课程的调整与企业、市场需求的衔接还不够紧密。

教师群体中的问题主要表现在两个方面:一是教师发展机会的问题,二是师资结构与学校管理的问题。

教师发展机会的问题:教师发展的机会包括攻读学位、培训、访学等形式,存在的问题具体表现在三个方面:1)教师培训、进修或攻读学位机会均等,但 少数民族教师和女性教师顾虑多;2)教辅人员和从事基础教育教师的发展空间不足、渠道不畅;3)“理论型人才向实践型人才”、“实践型人才”向“理论型人才”转型中问题较多,不利于双师型教学队伍的建设。

师资结构与学校管理的问题:师资结构的主要问题是 少数民族教师与双语教学教师的比例比较低,不利于少数民族学生的管理和培养,也与少数民族学生规模增长的趋势不相匹配。学校管理的问题主要体现在三个方面:1)缺乏双师型教师的遴选、聘任、评价与考核机制;2)教师参与和推动校企合作的激励机制不明确;3)对外聘兼职教师管理不够规范,已有规章难落实。由于相当比例的外聘教师是汉语课教师,因此这一问题会 对少数民族学生汉语学习的效果产生明显不利影响。

服务地方社会是职业教育的应尽职责,也是世行项目建设希望有所提升的

方面。在这一方面，5所项目实施单位存在着主动性不强、渠道不畅、计划不系统等问題。学校服务社会的项目与新疆经济社会发展，尤其是与南北疆农牧区现代化建设更能紧密地结合需求的结合度不够紧密。

7. 建议措施

以“世行支持新疆职业教育”项目的五个子课题为中心，我们发现了诸多值得重视的问题，指出强调项目办与项目实施单位要正视这些问题，要多听取师生意见，建立一个有效的公众参与机制。针对这些问题，《社评报告》提出了相对应的建议措施。同时，我们将这些建议反馈给项目办、项目实施学校与受影响的师生群体，通过讨论会、电话与网络沟通等方式听取他们对这些建议措施的意见。在此基础上，对建议措施作了进一步的斟酌和修正，以确保这些建议措施符合各校的实际，并得到项目实施单位与师生群体的认可。实际上，这些建议已经被纳入了项目设计之中，其中一部分建议已经在项目活动中做了安排。

调查中发现的一部分问题主要与少数民族师生群体相关。这些问题可能对少数民族师生群体从项目中获益和获益的程度产生明显不利的影响，不利于这部分群体的发展。因此，《社评报告》建议要针对少数民族师生群体面对的特殊问题，根据当前形势发展和世行项目的要求制定少数民族发展行动计划。计划应该包括提高少数民族学生教学（尤其是预科教学）质量，提高少数民族学生的就业率，以及完善少数民族教师发展机制等方面的内容。《社评报告》也提出，要聘请咨询单位对少数民族发展计划实行为期5年的社会监测，确保落到实处。这些建议已经得到项目办和项目实施单位的响应，各校都已经制定了《少数民族发展计划实施方案》。

8. 结论

综上所述，项目既有积极影响，也潜藏着一些消极影响。对于消极影响，一方面要尽可能避免潜在的消极影响，另一方面对无法回避的消极影响要做好相关预案，将影响降到最低。积极影响包括直接和间接两个方面，前者涉及项目实施

单位和广大的师生群体，后者涉及新疆整体职业教育的发展及其对新疆经济社会发展的推动作用。

项目对项目实施单位而言，世行项目为认清学校发展中存在的问题，探索符合自治区经济社会发展需求和职业教育规律的办学道路，最终实现学校的科学发展提供了新的机遇。教师群体可以获得更好的办公、教学与生活条件和环境，有更多的机会通过进修、培训、访学和攻读学位的形式实现自我发展，有更好的条件提升自己的教学与科研能力，也将有更多的机会参与到校企合作之中使自己成为双师型教师。学生群体可以获得更好的教学条件，享受教学与课程改革成果，得到更高水平教学团队和管理团队提供的服务。尤其重要的是，学生群体可以通过学校和教师群体的发展得到更为专业、全面的训练，使自己的专业技能更符合社会与企业的需求，获得更稳定和质量更高的就业机会。

世行项目也将有利于新疆职业教育在制度、政策、机制与理念等方面的调整和创新，建立与新疆区域与社会背景，尤其是与新疆经济社会发展要求相适应的现代职业教育体系。这也将有效地增强新疆高技能人才培养的基础和条件，提升高技能人才培养的规模和质量，为新疆农牧区劳动力的转移、农牧区人口的知识水平与技术能力的提高创造条件。事实上，这也为新疆各民族人口（尤其是少数民族人口）经济收入的增长创造了条件，有利于缩小各民族经济社会发展差距。在新疆工业化、城镇化与农牧业现代化加速的背景下，职业教育的发展将有力地促进各民族生产与生活方式、社会结构与文化观念的转型，推动少数民族社会的发展，并实现各民族共同发展繁荣。