

Vocational Education and Harmonious Society

---

# 职业教育与社会和谐发展 ——关于职业教育改革的探讨

姚 莉 王作垣 主 编

刁 文 文 博 副主编

清华大学出版社

Vocational Education and Harmonious Society

---

# 职业教育与社会和谐发展 ——关于职业教育改革的探讨

姚 莉 王作垣 主 编  
刁 文 文 博 副主编

清华大学出版社  
北京

## 内 容 简 介

本书挑选了2008职业教育与社会和谐发展论坛上阐述职业教育改革相关问题的系列文章。论文作者来自国内外政府相关部门、教育研究机构、企业和部分具有代表性的职业学校。他们根据各自的工作实践和研究,从不同层面探讨了当前职业教育发展的特点和职业教育改革面临的问题,对职业教育办学模式和教学方式的变革提出了意见。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

## 图书在版编目(CIP)数据

职业教育与社会和谐发展:关于职业教育改革的探讨/姚莉,王作垣主编. —北京:清华大学出版社,2008.11  
ISBN 978-7-302-18874-2

I. 职… II. ①姚… ②王… III. 职业教育—教育改革—研究—中国 IV. G719.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第171639号

责任编辑:徐晓飞 李 嫚

责任校对:王淑云

责任印制:孟凡玉

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦A座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, [c-service@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:c-service@tup.tsinghua.edu.cn)

质 量 反 馈:010-62772015, [zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn](mailto:zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn)

印 装 者:清华大学印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:210×270 印 张:10.25 字 数:283千字

版 次:2008年11月第1版 印 次:2008年11月第1次印刷

印 数:1~1000

定 价:40.00元

---

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:031972-01

# 教育点燃希望之火

戴克澜<sup>①</sup>

我非常高兴参加主题为职业教育与社会和谐发展的论坛。每当想到教育在爱尔兰与中国的重要性,威廉·巴特勒·叶芝(W. B. Yeats)的名言就涌入我的脑中:“教育不是灌满一桶水,而是点燃一团火。”

这个论坛是中国职业教育发展中一项重要的成就。我赞赏活动的组织者,把这些有影响的演讲者和机构聚在了一起:中国青少年发展基金会、21世纪教育发展研究院、清华大学、南都公益基金会、北京百年农工子弟职业学校等。

百年职校理事长姚莉女士和她的同事们竭力工作,将百年职校打造成职业教育的楷模。作为爱尔兰驻华大使,我对爱尔兰能多次资助这样的学校感到非常高兴。当访问学校时,我对师生们的激情与奉献印象深刻。关于他们的故事,展示了职业教育,特别是针对弱势群体职业教育的现实需求。很显然,中国的职业教育将会有更大的发展。

在爱尔兰,职业教育和培训已经成为建设高技能社会的重要支柱。国家培训与就业管理局(FAS)对超过200万的、不断变化的劳动力市场进行需求预估,并做出相应举措。我非常高兴来自FAS的代表将在论坛上发表演讲。

我祝愿所有论坛的与会者一切顺利。他们正在用不同方式为职业教育作出贡献。一个爱尔兰裔美国作家和教育家,亨利·亚当斯(Henry B. Adams)曾经说过:“教师的影响是永恒的,你无法看到这种影响的停滞。”我知道在会议期间你们会有重要的讨论,我相信这些讨论将会成果丰富,并将促进中国以及其他地方的职业教育发展。祝你们的工作获得成功。

---

<sup>①</sup> 戴克澜 爱尔兰驻华大使。

## Education Lights the Journey of Life

I am very pleased to be invited to address a few words to the Forum on Vocational Education and the Harmonious Society. When thinking about the importance of education in Ireland and China, the words of W. B. Yeats spring to mind: 'Education is not the filling of a pail, but the lighting of a fire'.

This event is a very important achievement in the evolution of vocational education in China. I wish to recognize the organizers of the event, who have put together a very impressive list of speakers and sessions; the China Youth Development Foundation; 21<sup>st</sup> Century Education Research Institute; Tsinghua University; Narada Foundation; BN Vocational School.

Ms Yao Li, Principal of BN Vocational School, has worked tirelessly with colleagues to develop an excellent model vocational school. As Ambassador of Ireland to China I am very pleased that Ireland has had the opportunity to fund projects for the school on a number of occasions. I have always been impressed when visiting the school by the enthusiasm and dedication of students and teachers alike. The students are truly an inspiration for us all. Their collective stories illustrate the very real and practical need for vocational education for all, but especially disadvantaged groups. It is clear that there is a great appetite in China for more vocational education projects.

Vocational education and training in Ireland is seen as being one of the main pillars essential to the building and maintaining of a highly skilled work force in a knowledge society. The National Training and Employment Authority (FÁS) anticipates the needs of, and responds to, a constantly changing labour market which employs over 2 million people. I am very pleased that a representative from FÁS will be making a presentation during the Forum.

I wish all participants in the forum every success. You all are contributing in different ways to the promotion of vocational education. The Irish—American writer and educator Henry B. Adams once said that 'a teacher affects eternity; he can never tell where his influence stops'. I know that you all have important work during this conference to carry out. I am confident that the discussions will be very fruitful and will help further the cause of vocational education in China and elsewhere. I wish you all every success in your endeavours.

Declan Kelleher  
The Ambassador of Ireland  
November 2008, Beijing

# 前 言

姚 莉<sup>①</sup>

四年前,我离开企业创办了一所为贫困年轻人提供免费职业教育的学校——百年职校。那时,很多人问我“为什么办职校?”也有很多人称赞我:“你做得对,我们的社会太需要职业教育了!”

今天,发展职业教育已是全社会的共识,它的必要性也已经让人们耳熟能详。尽管全社会为取得这种共识付出了代价——企业缺少技术工人而大学毕业生就业不易,我们依然有理由为这迟到的共识而感到欢欣鼓舞,因为有了这样的共识,大量的社会资源陆续投入到职业教育当中。

但是,因为直接从事了这几年的职业教育办学工作,我和我的同事也逐渐意识到职业教育本身是一个很有挑战性的领域,远比原来预想的困难。困难的原因是我们自己的动摇不定。比如说教学的目标,我们原以为以就业为目标是很容易理解并实现的事情,但是当我们想到职业教育不应该等同于企业培训时,我们不免彷徨,如何在有限的时间内把学生的素质提升与技能掌握兼容并进,这确实是个难题;再比如教学的方法,我们喜欢强调学生的动手能力但是好像也不愿意把学校办成师傅带徒弟的旧式作坊,显然我们希望学生们能在未来的一段时间有一定的竞争能力;最重要的问题是我和我的学生都生活在一个多元价值观的世界,传递什么样的价值观能让学生们接受并对他们的未来有益,更对我们的社会有益,这是教育的永恒主题,对今天中国的职业教育来说确实是一件更难的事情,比起上个世纪的年轻人,今天为自己能当上一名技术工人而骄傲的年轻人太少了;在这些具体教育的问题之后,还有大量的年轻人因为贫穷或其他方面的弱势缺失教育机会(例如,城市农民工的孩子),发展职业教育是否能解决教育的不均衡发展或者说成为社会公平的一个弥补,这本来就是建立百年职校这样一个教育模式时我们想解决的问题。

很多问题的提出,都来源于我们的生活和实际教学。我们希望得到来自教育理论界的专家们的指导,也希望从事职业教育的同行们一起商量,更希望有更多企业和社会组织的关注。为此有了这样一个论坛。我们把这个论坛题目确定为“职业教育与社会和谐发展”,是期待着我们的讨论更具有广泛性。事实上这个论坛的特点在于它不是纯理论的研究,也不是权威机构的结论,它是一个群言堂,无论你资历深浅,无论观点“新”或“旧”,只要有实际的根据,只要来自你自己的实践或研究而不是抄袭,都会非常有价值,因为教育是关乎人类的繁衍进化的大学问,自然也需要整个人类的共同智慧。

感谢中国青少年发展基金会涂猛秘书长、感谢清华大学袁驷副校长、感谢南都公益基金会徐永光秘书长、感谢 21 世纪教育研究院杨东平院长,感谢北京市新奥物业管理有限公司刘志宇董事长,他们的支持不仅让我们办好百年职校,也鼓励我们为办好职业教育贡献更多的力量。

感谢爱尔兰驻华大使戴克澜先生,他作为百年职校的支持者和赞助人,对中国的职业教育尤为关切,在他的帮助下,我们得以邀请了爱尔兰政府的职业教育机构代表参加本次论坛。感谢美国大使馆安德明先生,作为一个英语教育专家,他把他的精力都投入到发展中国家非弱势群体年轻人的英语教育。感谢澳大利亚驻华使馆万胤

<sup>①</sup> 姚莉 高级工程师,北京百年农工子弟职业学校创办人,理事长。

## VI 职业教育与社会和谐发展

忠参赞,感谢加拿大莱斯特·比·皮尔逊教育委员会马克思·塔巴西尼克主席。他们都对本次论坛的组织给予了大力支持。

感谢北京教育科学研究院吴晓川副院长;国家教育行政学院邢晖教授和所有为本次论坛提供了研究成果和提出个人意见的专家和各学校的老师同事们。

特别感谢各位评委对论文提出的宝贵意见。感谢王作垣教授、感谢年轻同事文博、刁文、于萌所做的大量琐碎的组织和编辑工作,感谢志愿者张乐为、毕莱莱的翻译协助,感谢来自美国的文洁蕊女士所做的英语审核,你们所做的一切都使本集的出版和本次论坛的举办成为了可能。但愿这一切使得我们大家都有可能为职业教育的发展做出些贡献。

谢谢大家!

2008年11月于北京

## Foreword

Four years ago, I left my job and founded BN Vocational School, a school that operates solely from charitable donations and provides a free education to young people who live below the poverty line. When I opened the school, some friends asked me why hadn't I started a college instead of a vocational school? However, others supported and encouraged me by saying, "You are doing the right thing; our society is in desperate need of vocational schools."

Today, vocational education development is recognized by everyone, including the general public, as a great need in our society. It is difficult for college graduates to find jobs and companies cannot find skilled workers. Although the realization of this need for vocational education has come somewhat late, there is reason to be encouraged. More and more resources are being invested to develop vocational education than ever before.

As we have been directly involved in vocational education for the past few years, my colleagues and I have realized that vocational education is a very challenging field. It is significantly more difficult than what we originally expected it to be. The main reason is we are not always sure of how we should proceed. For example, originally we thought that with employment as our goal for each student it should be very easy to understand and implement what we needed to do was to attain that goal. However, we quickly found ourselves struggling with how to balance the quick increase in the students' practical skills with the development of their future potentials. It was indeed a difficult dilemma. We wanted to emphasize a student's ability to work, yet at the same time we didn't want the school to become just another apprenticeship school like vocational schools in the past. Obviously, we wanted to give our students a competitive advantage for future job markets. So, beyond the goal of getting a job, we asked ourselves what are the values that we are teaching our students? We hope our students develop values and ethics that will not only benefit their own personal lives, but will also benefit society as a whole. The benefits of education should be both communal and personal.

Yet, the world we live in today is filled with diverse values and cultures. This makes it even more difficult for vocational education in China. Compared with young men and women from the last century, today, very few are proud to be technical workers. Additionally, many underprivileged youth in our society lack the opportunity for education or training (young people from migrant workers families, for example). When we first founded BN Vocational School, our goal was to address the inequalities in society and the imbalance of educational resources.

We are having this forum today because we hope that by discussing some of these challenges and difficulties with experts and colleagues from various industries and organizations, we will be able to bring more corporate and social awareness to this pressing issue. We set as the theme "Vocational Education and a Harmonious Society" because we want an extensive discussion. We are not looking for pure research, nor to draw a conclusion from any single authoritative agency. What we want is an open discussion. Everyone, regardless of qualifications or viewpoint—whether old thoughts or new ideas—as long as the participant speaks from his or her own experiences and research, is welcome to be part of these discussions. Everyone's information, experience, and research is valuable—especially to us. Education is critical to evolution and change; therefore, we need everyone's wisdom.

With that in mind, I would like to express my heartfelt thanks to the General Secretary of the China Youth



Development Foundation, Mr. Tu Meng; the General Secretary of the Narada Foundation, Mr. Xu Yongguang; and Professor Yang Dongping from the 21st Century Education Academy, Mr Liu Zhiyu, Chairman of Beijing Xinao Property Management Company. Their support has not only been important for all our efforts at BN Vocational School, but they have also encouraged us to broaden our focus and energies to vocational education in general.

I would also like to thank the Irish Ambassador to China, Mr. Declan Kelleher. As a supporter and major donor to BN Vocational school, he has always been concerned about vocational education in China. With his help, we were able to invite Irish Vocational Education Institutions to this forum. I would also like to thank Mr. Damon Anderson. As an expert in English education, he has devoted his time and energy to young people in developing countries. Also, thanks go to Mr. Iain Watt from the Australian Embassy and Mr. Marcus Tabachnick from Lester B. Pearson School Board, Canada. They, too, have greatly supported this forum.

Finally, I would also like to thank the vice President of the Beijing Academy of Educational Sciences, Mr. Wu Xiaochuan; Professor XingHui from the National Academy of Education Administration; and all of the other experts and teachers from every school. Thank you so much for contributing your research and opinions to this forum.

A very special thank you also goes to Professor Wang ZuoYuan, our HeadMaster, our young colleagues Wen Bo, Diao Wen, and Yu Meng for editing and working hard to put this together along with their daily administrative duties.

Lastly, I would like to thank our volunteers Zhang LeWei, Bi MoMo, and Teri Tveten, our English Language Fellow sponsored by the USDOS, for assisting with the translation. By making this book possible, they, too, have contributed to the development of vocational education.

Thank you all very much for your hard work!

Yao Li  
The Founder of BN Vocational School  
November 2008, Beijing

# 目 录

## 推动职业教育改革 促进和谐社会发展

建立和完善现代职业教育行政管理体制 .....	吴晓川(2)
基于教育公平的中等职业教育助学政策评析 .....	邢 晖(9)
发展面向农民工子女的职业教育 .....	梁自存 姚晓迅 沈 原(15)
职业教育与培训在爱尔兰的成功经验 .....	帕特里夏·柯特 张乐为(22)

## 职业教育教学改革案例分析

职业学校的教学、教材和教师 .....	王作垣(34)
德胜鲁班——来自休宁德胜-鲁班木工学校的实验 .....	凌海东(41)
百年职校到底有什么与众不同——关于百年职校改革制冷空调教学模式的冷思考 .....	王清兰(50)
百年职校电工课程教学改革与实践 .....	王宝超(54)
如何使技能教育贴近社会,服务就业——关于制冷技术培训方式改革的探讨 .....	朱长庚(59)
《实用数学》的特色和百年职校的教学感悟 .....	史树德(63)
特殊的品德教育——关于百年职校品德课程的授课体会 .....	袁天沛(71)
用传统文化塑造职业品格——以百年职校开设“国学”课程为例 .....	刘 伟(74)
百年职校酒店服务课程的探索与实践 .....	鞠迎萦(76)
规范职业礼仪,提升职业素养——百年职校“职业礼仪”课程的教学实践 .....	蔡 蓓(80)
从职业学校实习生看职业教育的课程设置 .....	沈积粟(84)
如何让职业学校学生顺利走向企业——百年职校企业实习工作探讨 .....	唐欣欣(86)
实现中等职业学校跨越式发展的关键——“双师型”教师队伍培养的研究与实践 .....	张长谦 陈小娴(90)
让“农民”成为“新市民” .....	北京富平家政学校(96)
依托专业办企业——象山县职业高级中学实训基地产业化建设的实践与思考 .....	陈林德(101)
汇合行业企业 有效调配社会资源——衢州中专校企联合培养技术人才的尝试 .....	翁孝川 张文龙(107)
校企联办 共荣多赢 .....	汪秀丽(111)

## 职业教育改革促进服务行业人才培养

努力推动物业管理行业的职业教育 .....	杨燕敏(116)
物业行业职业教育发展的几点思考 .....	秦永荣 张淑丽 张明媚(120)

X 职业教育与社会和谐发展

物业管理模式变革中的行业职业教育发展 .....	张一民 周正山(126)
浅谈物业管理专业的教学与建设 .....	王 玫 马 骐(135)
“物业管理基础知识”课程设计 .....	季如进 李 菁(140)
企业职业培训与“学习型组织” .....	王日功(145)
推进创业促就业发展战略 .....	李 维(149)

---

# 推动职业教育改革 促进和谐社会发展

# 建立和完善现代职业教育行政管理体制

吴晓川

党的“十七大”提出了关于加快行政管理体制改革,建立服务型政府的主要任务。任何管理都要通过体制实施。所谓体制,是指国家机关,企事业单位的机构设置及管理权限划分的制度。职业教育行政管理体制是国家行政管理的一部分。职业教育的行政管理体制,是指国家规定的从中央到地方各级职业教育行政管理部门的组织机构及其管理权限的划分,是各级职业教育管理人员行使管理职能,促进职业教育发展的法定的组织形式。它是实施宏观管理和调控的基本保证。

## 一、我国职业教育行政管理体制的形成及现状

职业教育发展受经济社会发展所制约,所以,建国以来我国职业教育行政管理体制的发展历程,基本上由国家的经济管理体制决定,并保持同步的发展。它的发展过程是:1958年以前,以中央有关部门直接领导、综合管理为特征。这一期间,为了保证国家经济建设的需要,满足各项建设事业所需的中、初级技术人才和技术工人,当时大多数中等专业学校和技工学校都由中央部委直接领导和管理。1958年以后,为了进一步推进社会主义建设,加快经济发展,党中央提出下放各项建设事业的管理权力,发挥中央和地方两个积极性的要求。据此,职业教育的行政管理也相应采取了下放权力措施。这一期间,中共中央、国务院于1958年4月发出了《关于高等学校和中等技术学校下放问题的意见》,同年9月又发出了《关于教育工作的指示》。根据中央的这两个决定,教育部会同有关业务部门,把原来由中央部门管理的中等专业学校

和技工学校,除铁道部等几个特殊部委外基本上下放归省、直辖市、自治区直接领导,或由部委直属厂矿、企业管理。

党的十一届三中全会提出了全党的工作重点转移到以经济建设为中心的轨道上来。为了适应这一经济发展新形势,1980年10月,国务院批转了《关于中等教育结构改革的报告》;1985年5月,中共中央又公布了《关于教育体制改革的决定》,明确了对中等职业教育领导与管理,实施以地方为主,分级、分工管理的体制。这一管理体制基本一直延续到现在。

### 1. 实体管理系统和综合管理系统

按照管理职能划分,职业教育的管理体制,可分实体管理系统和综合管理系统两部分。

实体管理系统是指国家授权的管理部门,对所属学校的人、财、物以及开办、投入、招生、毕业生安置等工作承担直接责任,负责制定事业发展规划,以及决定学校领导人的任免、人事调动等重大问题。这一系统目前主要是国务院领导下的三大部门:一是教育部门;二是劳动部门;三是经济(业务)部门。

综合管理系统是指国家授权与某个部门,对全口径的职业教育事业实行宏观、综合管理,并对各类学校的人、财、物等不承担直接责任的管理体制。目前,我国的职业教育的综合管理部门是教育部和劳动部两个部门。各级教育部门是管理我国各类职业教育的行政职能部门,代表国家和各级政府行使对职业教育的综合管理职能。在现行管理体制下,劳动部门是技工学校和职业培训的综合管理部门。

教育部门进行实体管理的对象主要是职业初中,职业高中(含农业中学)、部分中等专业学校和高等职业学校。管理方式是分级办学、分级管理,哪级办学、哪级管理,实际形成了国家、省、地(市)、县(区)、乡

(镇)的教育部门五级管理机构。

技工学校由主办的行业系统(政府有关业务管理局)、企业单位负责实体管理。职业培训中心则分别由各级劳动部门和企业进行实体管理。劳动部门对这两类教育结构进行综合管理,分别由中央、省、地(市)、县(区)、劳动部门实施。

中等专业学校由主办的部门、行业系统(政府有关业务管理局),企业单位负责实体管理,即实行部门

管理,同时由国家教育部、省、市(地)三级教育行政部门实施综合管理。

教育、劳动、业务部门实际构成了相对独立的管理体系职业教育的三大实体管理系统。

教育部门和劳动部门还分别对企业内部的职工教育、企业职工培训中心实施综合管理。

上述职业教育行政管理体制和管理体系如图 1 所示。

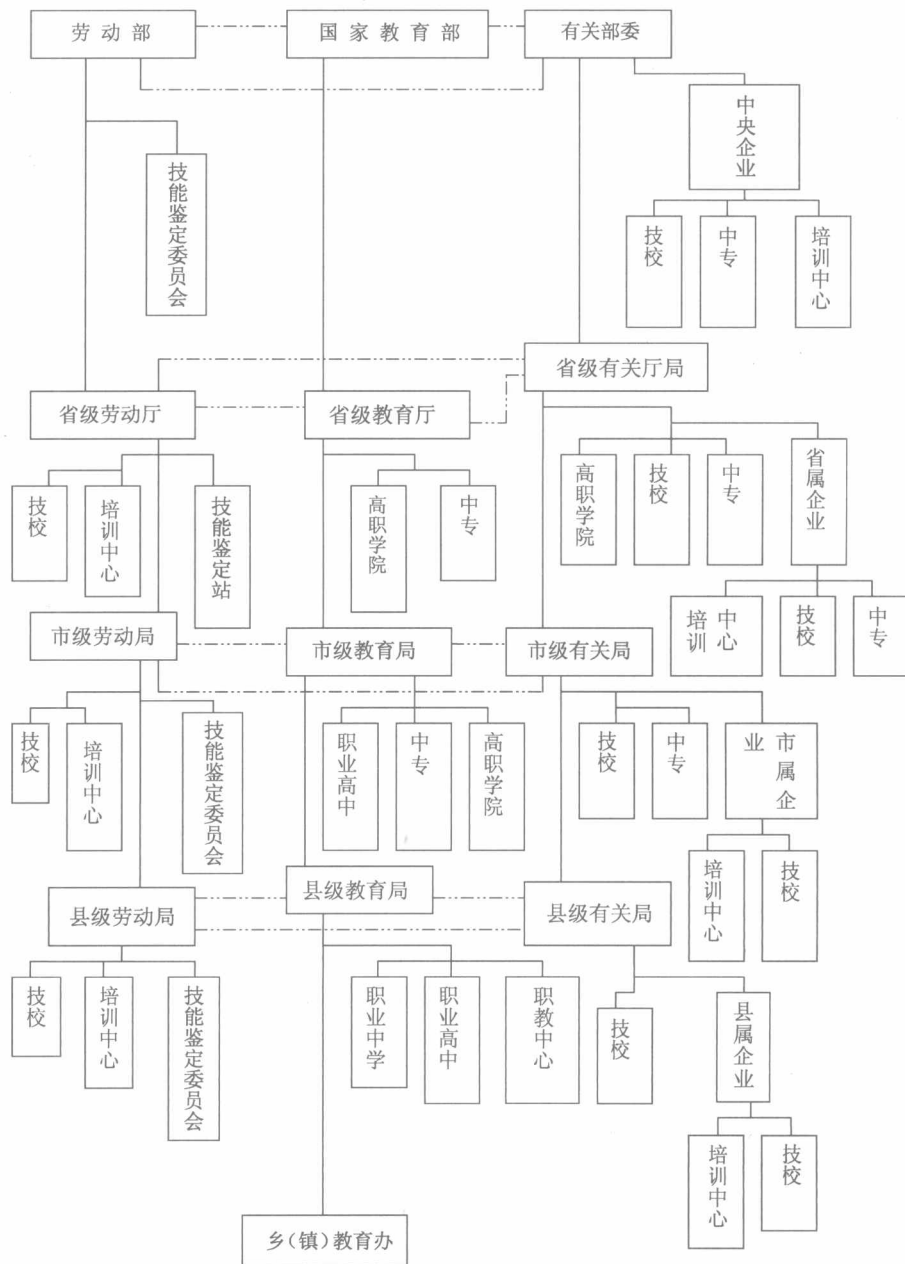


图 1 我国职业教育现行行政管理体制图

注:实线连接即为实体管理系统;虚线连接即为综合管理系统

## 2. 现行职业教育行政管理体制的利、弊分析

从上述现状来看,我国现行的职业教育行政管理体制,既在一定阶段对职业教育的兴起和发展起了促进作用,同时随着经济体制改革的深化,也暴露出种种弊端。

### (1) 促进作用方面

任何事物的客观存在与发展,必然有其合理性。管理体制也是如此。现行职业教育管理体制对职教发展的促进作用,主要有三个方面:一是实行归口主办,多家管理,有利于调动政府各个部门和社会各界办学的积极性,体现了谁办学、谁管理、谁受益的原则,使职业教育的发展在一定阶段获取了一种内在的动力;二是用人单位投资办学,使职业教育的专业设置、办学形式灵活多样,适应性强,有利于本行业、本地区、本单位人才对口培养和有计划地输送,体现了教育面向社会,服务于实践的原则;三是分级办学,分级管理,责任明确,界限分明,有利于小范围管理渠道的畅通。应当肯定,现行管理体制是在计划经济的特定历史条件下形成的,在当时情况下有许多合理因素,有些目前仍有一定的生命力。

### (2) 弊端方面

随着社会主义市场经济的逐步建立,这一管理体制的弊端愈发凸显。主要是:一是多头管理不利于统筹规划、协调发展。在一个地区几个部门同时办学,由于体制上条块分割,必然形成学校规模小,专业重复设置,投资效益低,服务面窄,人才流向不合理的局面。这中间虽有综合管理部门调控,但是由于综合管理部门不具有人、财、物的管理权,不掌握宏观调控的经济手段,法律手段又欠缺,因而调控职能乏力,约束力较弱。而现代教育管理的基本要求,是按整体优化原则,从人才预测到人才培养,乃至人才使用,进行统筹规划,合理安排,使职业教育发展结构能达到整体优化,最大限度地满足经济和社会发展的需要。但这种多头管理,条块分割的管理体制,很难适应这种需要。二是部门办学,从局部利益出发,导致人才重复培养,使教育资源短缺和教育重复投资现象并存,不利于教育资源优化配置,也使有限的教育投资不能充分发挥效益。同时,由于分散办学,使得学校布局不合理,校际间缺乏横向联合和沟通,影响教育的宏观效益和办学水平的提高。三是业务部门直接微观管

理学校,使学校缺少办学自主权,缺乏灵活性与适应性。四是行业、部门以条条管理为主,导致职业教育与本地区的经济结构和产业结构结合较差,不利于市场经济条件下区域经济的发展。

总之,在高度集中统一的计划经济基础上形成的职业教育管理体制在过去几十年里发挥了很重要的积极作用,但也暴露了与市场经济不相适应的种种弊端。显然,这种管理体制与社会主义市场经济体制的要求相距较大,改革势在必行。

## 二、建立适应市场经济体制的现代职业教育行政管理体制

进入 21 世纪,随着全球经济发展模式的转变以及教育全球化时代的到来,通过市场来配置教育资源,促进学校改进教育教学质量,使之更好地生存与发展,已成为当今世界各国职业教育改革的趋势。我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善,促进了我国职业教育的改革与发展,也对职业教育提出了新的要求。我们必须要认真分析市场经济的特点及对职业教育带来的影响,明确市场经济对职业教育的要求,树立市场经济条件下现代职业教育理念,加快建立符合市场经济和社会发展需要的职业教育行政管理体制。这是职业教育改革和发展的首要问题。

### 1. 社会主义市场经济对职业教育管理体制的基本要求

经济体制发生根本性的改革,其他方面的管理体制也必须进行相应改革。经济体制由计划经济转向市场经济,不仅生产经营活动必须以市场为中心,而且政府及一切为经济服务的系统也必须按照市场规律管理经济,更好地为经济发展服务。这就要求国家行政及其他系统都要建立与市场经济相适应的管理体制。

#### (1) 发展社会主义市场经济必须以区域经济发展为基础

市场经济的基本规律就是通过市场来配置资源,包括人力资源及物质资源。而原来那种条块分割、计划管理、以中央为主的管理体制就越来越不适应了。

由于我国各地资源条件不同,经济发展很不平衡,因此,发展市场经济必须以发展各自不同优势的区域经济为基础。要发展区域经济就必须打破条块分割和部门垄断,加强部门、行业企业和地区间的相互联合和协作。职业教育要充分发挥为区域经济服务的作用,必须从管理体制上打破条块分割与封锁,强化地方政府及教育部门的统筹职能。

#### (2) 发展社会主义市场经济必须建立完善的劳动力市场

在市场经济体系中,劳动力市场是重要的组成部分。根据建立市场经济体制的需要,劳动就业制度的改革,必然向建立和完善劳动力市场方向发展。企业要依据市场供求关系的变化进行生产经营,提高经济效益,就要运用拥有的自主权及时通过劳动力市场调整劳动力结构,保证劳动力与生产资料在动态中优化组合。同时,在发展市场经济过程中,产业结构与区域经济结构的不断调整,也要求通过劳动力市场来调整区域和产业的人力资源结构。另外,随着科技进步和市场经济的发展,职业也将不断变动,劳动力与专业人才的流动也将日益频繁,这种流动也要通过劳动力市场来实现。发展与完善劳动力市场势在必行。这就要求职业教育不是依照政府的意志培养人才,而是灵活地按照劳动力市场的供求规律来培养人才。

#### (3) 发展社会主义市场经济必须实行政企分开

政企分开的行政管理体制改革,使政府的行政职能要进行相应的转变,政府中某些专业经济部门将变为经济实体,某些职能交叉、重复或相近的机构将要撤并。这样,原来部门办学并直接管理学校的条条管理体制将被逐渐打破。这就需要地方政府或教育部门,加强本地区职业教育的统筹规划,把一切可能下放的权利统统下放给学校,使学校真正成为自主办学的实体和法人。企业或企业集团应集中力量办好为企业职工继续教育服务的职业培训中心;行业部门将处于参与办学和指导办学的地位。

#### (4) 发展社会主义市场经济必须重视和提高经济效益和社会效益

市场经济体制要求最大限度地提高经济效益和社会效益。这就要求各级政府更好地优化配置各类职业教育资源,提高教育投资的经济效益和社会效益。而提高效益的关键是要避免政府教育财政投资

由于部门的职能分割而造成重复投资及浪费。因此,要充分发挥教育部门的统筹作用。在机构改革的同时,调整教育部门、劳动部门以及其他部门的职责范围,避免教育部门和劳动部门以及其他政府部门的职能交叉。

#### 2. 职业教育行政管理体制改革的主要内容

建立新型的职业教育行政管理体制必须从以下三点来考虑:一是面向市场,与市场经济相联系的人才市场、劳动力市场、科技市场、资本市场以及劳动人事制度的变革对职业教育的要求相吻合;二是体现地方特色,与区域经济对区域职业教育管理的要求相吻合;三是遵循职业教育本身的运行规律,要突出职业教育管理与普通教育、成人教育、高等教育管理不同的个性。

建立新型的职业教育管理体制,当前要解决的突出问题是转变政府部门对职业教育的管理职能,按照宏观上要管好管住,微观上放开搞活的原则。主要内容包括:

##### (1) 由计划管理转向市场调节

政府一般不再给职业院校下达指令性的招生、分配计划,职业院校的计划分配逐步向劳动力市场调节过渡,使劳动力市场在国家调控下对劳动力资源配置起基础性作用。对学校规模、教职工数的计划性规定,要逐步转变为以社会需要为依据灵活确定。

##### (2) 由集权管理转向放权管理

中央管理权要更多地地下放到地方,省(市)级政府的管理权又可根据需要下放给市(地)级政府。地方政府的管理权要更多地地下放给教育行政部门;教育行政部门对学校的直接管理权要更多地地下放给学校。

##### (3) 由人治管理转向法制管理

政府主要应通过方针、政策、立法,拨款以及督导、评估等,对职业教育发展进行宏观指导和调控,并为职业教育提供各种服务。

##### (4) 由行政管理转向业务管理

教学计划的制订,课程大纲,教材编写、选用,教学内容的安排等,都应在保证达到国家统一的质量标准的基础上,尊重学校的意见,要给学校一定的灵活自主权。

##### (5) 由被动管理转向主动服务

政府部门对职业教育的管理,应由过去的下达指



令转变为主动服务,具体包括:建立人才供求交流市场、提供人才需求信息,深入学校调查研究,创办信息交流媒体,组织教师培训,组织经验交流,组织对学校的办学质量评估等。

### 三、建立适应社会主义市场经济体制的新型职业教育管理体制

按照中央和地方相结合,以地方为主的原则,突出政府教育部门的统筹管理的职能,调整劳动部门和政府其他部门的职责,减少管理层次,避免多头领导,加强校企结合,推动学校自主办学,企业自主培训,真正建立起适应社会主义市场经济的现代职业教育新型行政管理体制,见图2。

#### 1. 充分体现中央和地方相结合,以地方为主

在新的职业教育管理体制中,由原来的中央、省、市、县、乡五级管理,变为以省、市、县三级管理为主,以省、市为重点,突出了管理层次的减少和管理重心的下移。新的体制中职业教育的宏观决策权由高度集中在中央改为中央和省共同拥有。国家教育部门的主要职能将主要体现在职业教育大政方针的制定、法律法规的制定以及宏观战略规划上。

#### 2. 理顺各级政府部门的职责、减少多头管理和职能交叉

由图1可看出,原有职业教育的管理体制中,各级政府中教育、劳动以及其他综合部门都在管理职业教育,教育部门、劳动部门以及其他政府部门之间存在着严重的职能交叉和管理重复。一所政府专业厅(局)管理的学校既要受到政府主管厅(局)直接的实体管理,又同时受到教育部门和劳动部门的综合管理,多头领导极为严重。而新的管理体制(如图2所示),一方面取消了政府其他部门实体管理职业院校的职责,政府其他业务部门除对下属企业举办职业教育及培训进行业务指导外,不再代表政府直接管理职业院校;另一方面,原归劳动部门直接实体管理和综合管理的技工学校全部划归教育部门管理,彻底解决教育部门和劳动部门管理同一类型中等职业学校而造成资源无法统筹的问题。此种体制更加明确了教育部门统筹管理职业教育的责任和义务,教育部门宏

观统筹的责任更加明确。

政府教育部门既承担对政府举办的职业院校的人、财、物统一进行实体管理的职能;又承担对企业或其他社会力量举办的职业院校,通过主管局和主办企业进行综合管理的职能;还承担对劳动部门所管职业培训和企业开展职业培训的综合管理的职能(图2中用实线和虚线连接分别表示)。这样有利于公办教育资源的整合,提高教育投资效益和办学效益。

在新的管理体制中政府劳动部门的职责也更加清晰:一是对劳动预备培训、企业职工的岗位培训和再就业培训等职业培训进行宏观管理;二是对各种职业技能和职业资格鉴定进行直接管理。而政府其他部门则根据自己的业务范围,在职业教育专业设置、课程开发以及产、学、研结合方面,协助教育部门对职业院校给予指导。

#### 3. 加强了地方政府统筹协调的责任,有利于职业教育与区域经济发展紧密结合

在新的管理体制中,管理重心下移,给予省、市等地方更多的管理权限。省级教育部门实际承担了发展和管理职业教育的主要责任。省级教育部门可在国家宏观指导下,根据地区经济社会发展的特点以及对职业教育的需求,统筹规划职业教育的学校布局、发展规模、招生计划、专业设置,中、高等职业教育层次比例以及人才培养模式等,并可根据区域发展特点,制定有利于职业教育发展的省级地方政策。

要加强市(地)教育管理部门对职业教育的管理。市(地)一级属中观层次的管理,是宏观管理与微观管理的中介与接合部,是上情下达、下情上通的纽带和桥梁,是我国行政管理的关键层次,是最具地方特征的一级政府。在市管县的体制改革后,市(地)普遍都拥有了城乡一体的行政综合管理权和地方立法权。在管理职业教育中,既有宏观调控的手段,又有贴近实际、掌握实情,进而便于深入指导的微观管理优势。尤其是在经济发展中,市(地)又独具区位优势,是区域经济最为典型的区划单位,是职业教育为地方经济服务最好的立足点和着眼点。从我国职业教育办学体制和管理体制的现状分析,我们也会发现,绝大部分的职业院校是由市级主办、市级主管或市县分办、市县共管的,市(地)成了各类职业院校最为直接的上层管理机构。中央与省有关发展职业教育的任何决策