



教育部 财政部中等职业学校教师素质提高计划成果
校长培训（高级研修）开发项目（LBZD080）



职业教育政策研究

教育部 财政部 组编

和 震 主编

和 震 执行主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



教育部 财政部中等职业学校教师素质提高计划成果
校长培训（高级研修）开发项目（LBZD080）

职业教育政策研究

Zhiye Jiaoyu Zhengce Yanjiu

教育部 财政部 组编
和 震 主编
和 震 执行主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

内容提要

本书是教育部和财政部“中等职业学校教师素质提高计划”中“校长培训（高级研修）开发项目（LBZD080）”的成果之一。

本书按照国际组织、发达国家和中国三个部分的职教政策的框架，形成较为全面的写作体系，突破了就单个国家或地区为研究单位的做法，采用了关注国际组织职业教育政策这样的平行研究的方法，同时立足中国，采用基于中国职业教育发展需要的比较方法，试图探析职业教育政策的基本依据和发展趋势，不是简单介绍政策法律文本，而是对政策法律的背景、解决问题与目标、成效与评价等进行综合研究，填补国内空白。

内容包括7章：职业教育的国际治理；职业教育政策新热点的跨国比较：经济合作组织的视野；面向知识经济的职业教育——欧盟里斯本战略下的政策实践；职业教育立法研究；企业参与：职业教育校企合作机制与政策；中国职业教育政策分析；职业教育的公益性质与战略选择。

本书可作为职业教育研究生教材和职业院校校长及管理者研究国内外职业教育政策的理论性读本。

图书在版编目（CIP）数据

职业教育政策研究/和震主编；教育部，财政部组
编. --北京：高等教育出版社，2012.10
教育部和财政部中等职业学校教师素质提高计划成果
ISBN 978-7-04-020400-1

I. ①职… II. ①和… ②教… ③财… III. ①职业教
育-教育政策-研究-中国 IV. ①G719.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 220570 号

策划编辑 邵 勇	责任编辑 邵 勇	特约编辑 宋 玲	封面设计 张 志
版式设计 马敬茹	责任校对 刁丽丽	责任印制 张泽业	

出版发行 高等教育出版社	咨询电话 400-810-0598
社 址 北京市西城区德外大街4号	网 址 http://www.hep.edu.cn
邮政编码 100120	http://www.hep.com.cn
印 刷 北京佳信达欣艺术印刷有限公司	网上订购 http://www.landrac.com
开 本 787mm×1092mm 1/16	http://www.landrac.com.cn
印 张 16.75	版 次 2012年10月第1版
字 数 340千字	印 次 2012年10月第1次印刷
购书热线 010-58581118	定 价 35.50元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 20400-00

教育部 财政部中等职业学校教师素质提高计划成果
系列丛书

编写委员会

主 任 鲁 昕

副主任 葛道凯 赵 路 王继平 孙光奇

成 员 郭春鸣 胡成玉 张禹钦 包华影 王继平(同济大学)

刘宏杰 王 征 王克杰 李新发

专家指导委员会

主 任 刘来泉

副主任 王宪成 石伟平

成 员 翟海魂 史国栋 周耕夫 俞启定 姜大源

邓泽民 杨铭铎 周志刚 夏金星 沈 希

徐肇杰 卢双盈 曹 晔 陈吉红 和 震

韩亚兰

教育部 财政部中等职业学校教师素质提高计划成果
系列丛书

校长培训（高级研修）开发项目 (LBZD080)

项目牵头单位 北京师范大学

项目负责人 俞启定 和 震

出版说明

根据 2005 年全国职业教育工作会议精神和《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发[2005]35 号),教育部、财政部 2006 年 12 月印发了《关于实施中等职业学校教师素质提高计划的意见》(教职成[2006]13 号),决定“十一五”期间中央财政投入 5 亿元用于实施中等职业学校师资队伍建设相关项目。其中,安排 4 000 万元,支持 39 个培训工作基础好、相关学科优势明显的全国重点建设职教师资培养培训基地牵头,联合有关高等学校、职业学校、行业企业,共同开发中等职业学校重点专业师资培训方案、课程和教材(以下简称“培训包项目”)。

经过四年多的努力,培训包项目取得了丰富成果。一是开发了中等职业学校 70 个专业的教师培训包,内容包括专业教师的教学能力标准、培训方案、专业核心课程教材、专业教学法教材和培训质量评价指标体系 5 方面成果。二是开发了中等职业学校校长资格培训、提高培训和高级研修 3 个校长培训包,内容包括校长岗位职责和能力标准、培训方案、培训教材、培训质量评价指标体系 4 方面成果。三是取得了 7 项职教师资公共基础研究成果,内容包括中等职业学校德育课教师、职业指导和心理健康教育教师培训方案、培训教材,教师培训项目体系、教师资格制度、教师培训教育类公共课程、职业教育教学法和现代教育技术、教师培训网站建设等课程教材、政策研究、制度设计和信息平台等。上述成果,共整理汇编出 300 多本正式出版物。

培训包项目的实施具有如下特点:一是系统设计框架。项目成果涵盖了从标准、方案到教材、评价的一整套内容,成果之间紧密衔接。同时,针对职教师资队伍建设的基础性问题,设计了专门的公共基础研究课题。二是坚持调研先行。项目承担单位进行了 3 000 多次调研,深度访谈 2 000 多次,发放问卷 200 多万份,调研范围覆盖了 70 多个行业和全国所有省(区、市),收集了大量翔实的一手数据和材料,为提高成果的科学性奠定了坚实基础。三是多方广泛参与。在 39 个项目牵头单位组织下,另有 110 多所国内外高等学校和科研机构、260 多个行业企业、36 个政府管理部门、277 所职业院校参加了开发工作,参与研发人员 2 100 多人,形成了政府、学校、行业、企业和科研机构共同参与的研发模

式。四是突出职教特色。项目成果打破学科体系,根据职业学校教学特点,结合产业发展实际,将行动导向、工作过程系统化、任务驱动等理念应用到项目开发中,体现了职教师资培训内容和方式方法的特殊性。五是研究实践并进。几年来,项目承担单位在职业学校进行了1 000多次成果试验。阶段性成果形成后,在中等职业学校专业骨干教师国家级培训、省级培训、企业实践等活动中先行试用,不断总结经验、修改完善,提高了项目成果的针对性、应用性。六是严格过程管理。两部成立了专家指导委员会和项目管理办公室,在项目实施过程中先后组织研讨、培训和推进会近30次,来自职业教育办学、研究和管理一线的数十位领导、专家和实践工作者对成果进行了严格把关,确保了项目开发的正确方向。

作为“十一五”期间教育部、财政部实施的中等职业学校教师素质提高计划的重要内容,培训包项目的实施及所取得的成果,对于进一步完善职业教育师资培养培训体系,推动职教师资培训工作的科学化、规范化具有基础性和开创性意义。这一系列成果,既是职教师资培养培训机构开展教师培训活动的专门教材,也是职业学校教师在职自学的重要读物,同时也将为各级职业教育管理部门加强和改进职教教师管理和培训工作提供有益借鉴。希望各级教育行政部门、职教师资培训机构和职业学校要充分利用好这些成果。

为了高质量完成项目开发任务,全体项目承担单位和项目开发人员付出了巨大努力,中等职业学校教师素质提高计划专家指导委员会、项目管理办公室及相关方面的专家和同志投入了大量心血,承担出版任务的11家出版社开展了富有成效的工作。在此,我们一并表示衷心的感谢!

编写委员会

2011年10月

前言

本书中职业教育的内涵对应的是目前国际上通用的概念——“技术与职业教育和培训(缩写为 TVET)”，包括职业学校教育和职业培训。公平和效率是教育政策追求的两个基本价值取向，同样存在于职业教育政策领域。职业教育既要满足经济社会对技能型人才的需求，又要保障民生的基本就业能力，所体现的就是职业教育政策所追求的效率与公平两个价值取向。

在职业教育中如何发挥政府的作用和市场的作用，涉及的是职业教育政策和法律所要提供的基本制度问题。技能既是社会所需要的，也是个人所需要的；职业教育具有公益性，而其公益性远远大于其私利性。因此，一方面，世界主要国家政府在保障职业教育发展的过程中均承担着重要主导作用，甚至中等职业教育是许多发达国家义务教育的一部分；另一方面，对于成功的职业教育来讲，都与市场需求密切相关，职业学校的教育内容与企业需求的关联性高，就业导向与服务导向是职业学校的基本办学方向。然而，由于市场力量的不均衡、过界失效和明显趋利性等特点，市场机制在发展职业教育中不得不处于公共力量之下，必须依靠政府提供市场参与职业教育的制度环境。

全民教育和终身学习的趋势，也深刻地体现在职业教育政策之中。职业教育政策应顺应趋势，保障全民对职业教育不断增长的需求，尤其是保障弱势群体和不利人群的基本需要；也应以人为本，构建职业学校毕业生继续学习和不断成长的制度。

校企合作、工学结合体现职业教育的基本规律，是职业教育发达国家办好职业教育的共同经验（尽管形式不同），也是职业教育政策突破的难点。国际比较发现，解决职业教育的校企合作、工学结合的问题，主要应该是宏观政策和制度层面的责任。

职业教育发展需要科学有效的职业教育政策做保障。基于上述认识，我们以教育部、财政部中等职业学校教师素质提高计划的中职校长高研培训项目开发为契机，汇集了我们近年来的阶段性研究成果，并深入开展系统的研究和总结，最终形成了本书的基本内容。有学者将教育政策研究从性质上划分为三类：一类是对备选方案进行分析的教育政策研究，即主要是指那些直接服务于政策决策者，为公共决策提供政策建议的研究；一类是指

向教育政策及其过程本身的研究,即探寻有关政策和政策过程知识的研究,把政策或者政策过程本身作为理解和研究的对象;一类是致力于提出政策备择方案的教育政策研究,即致力于提供具体的教育政策建议、研究结论具有明显的政策指向或者政策意义^①。如照此分类的话,本书的研究性质更多的倾向于第三类。

本书按照国际组织、发达国家和中国三个部分的职教政策的框架,形成较为全面的写作体系,突破了就单个国家或地区为研究单位的做法,采用了关注国际组织职业教育政策的平行研究的方法,同时立足中国,采用基于中国职业教育发展需要的比较方法,试图探析职业教育政策的基本依据和发展趋势,不是简单地介绍政策法律文本,而是对政策法律的背景、解决问题与目标、成效与评价等进行综合研究,填补国内空白。可作为职业教育研究生教材和职校校长及管理者研究国内外职业教育政策的理论性读本。

本书在职业教育的国际治理部分,涵盖了制定职业教育政策的重要国际组织:联合国教科文组织、世界银行、国际劳工组织以及经济合作与发展组织,内容广泛,具有较强的借鉴性。关注了欧盟应对知识经济对职业教育挑战的政策回应,关注了德国和美国的职业教育立法历程及其立法特点,研究了英德澳职业教育与培训中的校企合作机制与政策。在中国职业教育政策部分,概述了中国职业教育的发展特点,回顾和评析了30多年来中国职业教育政策发展。在附录部分,收录了上述国际组织和国家有关职业教育的重要公约、法律、政策报告等文本。本书内容紧扣国际组织和主要国家职业教育政策发展前沿,为学习和了解职业教育政策的发展提供了实用性、前沿性的理论性,有利于提高中职校长的政策解读能力、政策敏锐力和执行力。

本书由北京师范大学和震副教授主持编写,各部分的编者分别是:前言和第一章:和震;第二章:李宇晴;第三章:雍冀慧;第四章:李亚平;第五章:李敏;第六章:和震、王秋、崔剑;第七章:和震执笔。其中李敏博士是浙江工业大学副教授,雍冀慧是南开大学博士,其他编写人员均为北京师范大学研究生。

本书附录中所收录的法律和政策文本的译者姓名和出处,已在附录中注明,一并致谢。

本书由和震、李宇晴统稿。

本书写作过程中,得到了职教界资深人士刘来泉先生、王宪成先生、徐肇杰先生和姜大源先生的热情指导,在此谨表感谢。

由于时间和精力有限,加之自己学识的局限,书中缺陷在所难免,望读者给予批评指正。

编者

2012年6月

^① 卢乃桂,柯政.教育政策研究的类别、特征和启示[J].比较教育研究,2007,(2):27-31.

第一章 职业教育的国际治理 / 1	
第一节 联合国教科文组织职业教育政策研究 / 2	
第二节 世界银行职业教育政策研究 / 10	
第三节 国际劳工组织职业教育政策研究 / 17	
第二章 职业教育政策新热点的跨国比较：经济合作与发展组织的视野 / 33	
第一节 经合组织教育政策研究体系 / 34	
第二节 经合组织职业教育政策的关注点 / 36	
第三节 经合组织职业教育与培训政策的趋向 / 56	
第三章 面向知识经济的职业教育——欧盟里斯本战略下的政策实践 / 59	
第一节 知识与经济欧盟职业教育的新发展 / 59	
第二节 欧盟职业教育政策概要 / 62	
第三节 欧盟职业教育政策的运行机理 / 69	
第四章 职业教育立法研究 / 80	
第一节 职业教育立法与职业教育发展 / 80	
第二节 德国美国职业教育立法演进 / 82	
第三节 德国美国职业教育立法特征分析 / 102	
第五章 企业参与：职业教育校企合作机制与政策 / 105	
第一节 法律与资格制度 / 106	
第二节 机构的保障 / 109	
第三节 竞争的机制 / 113	
第四节 项目、补贴与奖励政策 / 114	
第六章 中国职业教育政策分析 / 119	
第一节 职业教育发展回顾 / 119	
第二节 职业教育政策 30 年述评 / 124	

第三节 职业教育政策个案分析 / 135

第四节 政策建议 / 145

第七章 职业教育的公益性质与战略选择 / 149

第一节 职业教育公益性的内涵 / 149

第二节 强化职业教育公益性质的必要性 / 152

第三节 职业教育公益性的认识误区 / 153

第四节 职业教育的类别及其公益性质与责任主体 / 154

参考文献 / 156

附录 / 163

附录一 联合国教科文组织：关于技术与职业教育公约 / 163

附录二 国际劳工组织 人力资源开发公约 / 169

附录三 国际劳工组织：关于促进就业和失业保护的公约 / 172

附录四 德国联邦职业教育法（2007年4月1日版） / 181

附录五 美国职业教育与培训法案名录（1917—2006） / 214

附录六 欧盟 哥本哈根宣言（2002年11月） / 216

附录七 欧盟 马斯特里赫特公报 / 220

附录八 欧盟 赫尔辛基公报 / 225

附录九 欧盟 萨洛尼卡公报 / 231

附录十 中华人民共和国职业教育法 / 235

附录十一 国务院关于大力发展职业教育的决定 / 239

附录十二 高技能人才队伍建设中长期规划

（2010—2020年） / 245

第一章 职业教育的国际治理

随着经济全球化等因素促使国际交流与合作迅速扩展,国际组织在包括职业教育和培训在内的各个领域发挥着日益重要的作用,在美国等国家,包括国际组织在内的“非国家力量”已被视为一个对国家安全有重大意义的因素而受到重视。作为一个研究领域,国际组织的重要性日益为各国政府和研究者所关注,研究国际组织具有重要的学术意义和政治意义,有学者甚至提出应该“对国际组织做一个综合的研究,创立一门新兴的学科——国际组织学。”^①

一般而言,国际组织是一种跨越国界的通过国际合作以促进彼此利益和相互理解为目标的多国机构。^②狭义的国际组织是指政府间国际组织,广义还包括非政府间国际组织(INGOS)。从维护世界和平,促进发展,到为国际社会提供大量的“公共物品”等诸方面,以联合国为核心的国际组织网络在国际事务中发挥着不可替代的作用。联合国组织机构及体系内专门机构和其他独立机构,还有近百年来兴起的非政府组织和跨国社会运动,逐渐形成了一个以联合国为中心的复杂网络。它们的作用主要集中于几个方面:是经济全球化的有力推动者,解决全球问题的组织、协调和管理者,全球化进程中的监督者和争端解决者,全球性规则和制度的创立、实施和维护者。尽管国际组织多以公正和服务全体人民为目标,但依然存在相当程度的国际公共物品供给不足、管理缺陷和公正信任危机等问题和不足。国际组织的全球治理具有弹性的特征,在管理过程中更多的是对软权力、软规则、软立法的运用。^③在职业教育领域,国际组织的治理同样具有上述特征。

在众多国际组织中,对国际职业教育的发展和各国职业教育政策影响最大的是联合国教科文组织、世界银行和国际劳工组织。这三个国际组织在不同方面对国际职业教育的发展均作出了重要的贡献,发布了一系列关于职业教育的公约、建议书或者政策报告^④,以

① 张贵洪. 国际组织与国际关系. 杭州: 浙江大学出版社, 2004: 24.

② 张贵洪. 国际组织与国际关系. 杭州: 浙江大学出版社, 2004: 7.

③ “软权力”是通过吸引力而不是强制力达到目标的能力。Joseph. Nye Jr. The Power We Must not Squander. *New York Times*, January 2, 2000: 19.

④ 国际组织关于职业教育的公约、建议书或者政策报告,在后面各章中分别加以综述。

及技术援助和资助,成为各国特别是发展中国家发展职业教育的重要咨询参考和政策指南。

国际组织职业教育政策对各国影响力正日趋扩大,批判性地借鉴和吸收国际职业教育经验,既是中国职业教育发展的现实需要,也是职业教育政策研究的需要。

第一节 联合国教科文组织职业教育政策研究

联合国教科文组织(UNESCO)一直把职业教育作为其教育工作的重点之一,不断探索发展职业教育可以采取的战略、政策和具体措施,为各国职业教育的发展提供了基本政策的框架和基础。梳理教科文组织职业教育政策的认识基础、演变脉络,有助于提升我国职业教育的政策制定、规划与管理水平。

联合国教科文组织有关政策和建议集中体现在该组织以下重要文献中:1962年《关于技术与职业教育的建议》、1974年修订的《关于技术与职业教育的建议》、1989年《关于技术与职业教育公约》和2001年修订的《关于技术与职业教育的建议》,(本文所引用的上述四个文件的译本,均出自刘来泉.世界技术与职业教育纵览——来自联合国教科文组织的报告.北京:高等教育出版社,2002)此外,教科文组织还出版了一系列涉及职业教育的报告和建议等,都为系统研究职业教育政策提供了文献基础。

近半个世纪以来,教科文组织致力于在国际层面上职业教育政策的研究和推广,加强各成员国制定职业教育政策的能力,发挥了重要影响力。进入21世纪后,国际上出现了对职业教育的公平性、可持续发展和应对不确定性挑战等方面的关注,共同问题在增多。《联合国教科文组织21世纪第一个10年的技术与职业教育计划》中明确了要把推动各成员国把制定职业教育发展政策纳入国家发展议程以及为其提供立法、数据分析等援助作为其战略定位。教科文组织正在成为指导各国职业教育发展的最重要的国际组织。

一、教科文组织职业教育政策的认识论基础

梳理教科文组织职业教育政策的形成和演变的基本脉络,可以发现教科文组织职业教育政策和建议的认识论基础包括以下四个方面:

第一,主张职业教育必须建立一个新的以人为中心的发展范式,服务于人的发展和社会的进步的总目标。教科文组织将教育视为基本人权之一,职业教育和培训与普通教育一样是整个教育的有机组成部分。把教育看成人权,意味着必须超越经济和智力的范畴来对待教育的基本方面即道德和人自身的发展,不能把教育的职能禁锢于培训有技能的劳动力,也不能仅根据掌握知识的受教育者的数量来衡量教育的成败。把教育看成人权,就是要强调教育不可忽视开发人的创造性,提高人们对经济的、社会的以及文化的生活的参与

意识,从而更有效地为人的发展作贡献。如教科文组织总干事费德里科·马约尔(Federico Mayor)所说:“教育不仅是充分行使个人权利的先决条件,也是理解并尊重他人权利的先决条件。”^① 职业教育应突出职业能力本位,同时也要强调作为一个人的完整的发展需要。

第二,教科文组织不断强调,要从终生学习的原则来设计职业教育的结构和范围,以及职业教育与普通教育的关系,使之成为终生学习制度的一部分。教科文主张职业教育在实现终身教育目标的过程中承担着不可或缺的重要职责,认为职业教育是“具有技术与职业性质的,旨在确保所有公民均有终身学习机会的教育的各种形式和各个方面,不论它是在政府直接主管的教育机构之内,或者在教育机构管理之下提供,还是由私立机构或通过其他形式的有组织的教育提供”。^② 为实现这样的目标,职业教育应以更加开放和宽阔的胸怀,更加灵活多样的课程和教学模式,提供终生学习的机会和途径,使人人一生中都有机会拥有获得新技能的机会,学有所教,进而获得技能性就业或高技能就业,减少无技能就业或低技能就业。使职业教育能够与普通教育相互沟通,架起人才成长的立交桥。

第三,教科文组织认为,职业教育应该为所有人服务,特别是应为处境不利群体提供充分的技能培训机会,在促进社会凝聚力和社会整合方面发挥不可替代的重要作用。职业教育在实现全民教育目标的过程中承担着不可或缺的重要职责。职业教育可以有一部分是选拔性的招生,但更多应该以非选拔的招生入学为主,更应关注弱势群体和非常态的学生。职业教育是面向人人的教育,更是面向平民、面向各类边缘群体和弱势群体的教育,只有如此,才能使教育事业关注人人成为可能。

保证人人享有工作和受教育的权利是教科文组织持续追求的目标,在几乎所有教科文组织关于职业教育的各种建议和公约中,持续强调职业教育与培训对于社会公平和每一个人的重要价值,以及与每个人的劳动权利之间的密切联系,防止由于发展职业教育而造成新的不平等和新的隔离,渐渐形成了为所有人服务的全民职业教育思想。

2001年修订的《关于技术与职业教育的建议》更详细阐述了上述主张:“消除公开和隐蔽的偏见与歧视,使学习和工作环境适合女性青少年和妇女的参与,并寻求激励女性青少年和妇女对技术与职业教育产生兴趣的策略。”“根据其受教育的需要,向残疾人和社会上、经济上处境不利的人群提供特殊形式的教育,以使诸如移民、难民、少数族裔(包括土著民族)、军事冲突后复员的士兵,以及没有权利的和处于社会边缘的青年更易于融入社会。”

“为所有人服务的技术与职业教育”成为第2届国际技术与职业教育大会的主题之一,

① 雅克·哈拉克. 投资于未来:确定发展中国家教育重点 [M]. 北京:教育科学出版社,1993,45.

② 联合国教科文组织2001年《关于技术与职业教育的建议》. 刘来泉译. 世界技术与职业教育纵览——来自联合国教科文组织的报告 [M]. 北京:高等教育出版社,2002,68.

受到广泛关注。教科文组织指出各国的通向就业的技术和职业教育与培训计划，应适应所有学员的需要，要清除长久以来在技术和职业教育与培训政策和实践中根深蒂固的歧视妇女的偏见，要使下列人员都有机会接受正规的或非正规的技术和职业教育与培训计划：失业者和各种处境不利群体，其中包括早期辍学者、残疾人、农村贫民以及武装冲突结束后的流离失所者和复员士兵等。

第四，教科文组织采用大职业教育理念，整合和改革职业教育与培训。教科文组织对职业教育内涵与范围的认识经历了一个发展和变化的过程，在相当的程度上反映了国际上职业教育基本观念的演变。从1962年《关于技术与职业教育的建议》中使用“技术与职业教育”（Technical and Vocational Education, TVE）作为核心术语开始，到1989年《关于技术与职业教育公约》对其教育形式进行了进一步扩展，再到2001年教科文组织发布修订的《关于技术与职业教育的建议》，首次在教科文组织的文件中使用了“技术和职业教育与培训”这个术语来表达现代职业教育的概念，表明国际上已经公认，用“技术和职业教育与培训”来替代传统的职业教育概念。

教科文组织认为职业教育的含义包括：

- a. 普通教育的一个组成部分；
- b. 准备进入某一就业领域以及有效加入职业界的一种手段；
- c. 终身学习的一个方面以及成为负责任的公民的一种准备；
- d. 有利于环境的可持续发展的一种手段；
- e. 促进消除贫困的一种方法。^①

从这个论述中可以发现，职业教育与其他大多数的教育领域有着实质的重叠和交叉关系。职业教育可以在初、中或高等教育水平上进行，可以针对青少年，也可以针对成人，可以是正规教育体系的一部分，也可以是非正规教育的一部分。既可以是针对具体工作技能的或有明确就业方向的职业准备和培训，也可以是有比较宽泛的就业范围的职业教育。既可以是入职前的准备教育，也可以是入职后的技能培训，或者是职业转换需要的职业教育和培训。

“技术和职业教育与培训”这一概念的使用，标志着国际上已逐步替代了那个与普通教育相对立、与培训相分离的“职业教育”的观念，反映了国际上对大职业教育观念普遍认同。如法国学者格列格所（Roger Gregoire）早就指出，职业教育的含义：“包含从理论知识的吸收而至实技的训练及正当的专业道德和行为准则的传授，以期能实践某一特定的天职，其所做的准备或深造皆称之。”“此定义忽略传统上教育与训练的区别与对比……

^① 联合国教科文组织2001年《关于技术与职业教育的建议》。刘来泉译。世界技术与职业教育纵览——来自联合国教科文组织的报告[M]。北京：高等教育出版社，2002：68。

教育与训练双方虽避免互犯领域,事实上,双方都在谈论相同的事情。”^①

二、教科文组织职业教育政策的主要内容

(一) 致力于推动职业教育与普通教育的联系

如何促进和加强职业教育与普通教育的融合与联系,一直是国际职业教育政策研究的热点问题和共同关注的问题。^②的确,不同的国家在这两类教育的结合上有着不同的做法,即使在一个国家内对最佳的可能选择也存在着争论。现有两种极端的做法,一种是同时设置了两类教育课程的综合教育体系(如在美国),另一种是将普通教育设置成一单轨,职业教育设置成另一轨,两轨较早分离。这些不同的制度安排反映了制度选择的决策者所持的假设中不同的优先权重,从而表现出两种极端的观点:严格以效益为定向,或是严格的理想化导向。

教科文组织认为,职业教育不仅是帮助就业的手段,而且是“普通教育的一个组成部分”,同时职业教育在其专业化的每个阶段都应包含有普通教育。要建立教育界、职业界和社会之间的新型关系,消除教育水平和类型之间、教育界和职业界之间以及学校与社会之间的障碍,就必须做到:一是把所有层次的技术、职业和普通教育合理地结合起来;二是创建灵活开放的教育结构;三是将工作经验作为学习的一个组成部分,以适应个人的教育需要以及职业和工作的发展。

教科文组织自始至终主张职业教育应从宽广的基础开始,应该把职业教育设计为“成为每一个人的普通基础教育的一个组成部分,为了解科学技术、职业领域和人的价值以及做一个有责任心的公民打下基础”。

在1990年教科文组织的一个文件中,建议在义务教育年限内(基本上是6~15岁),不应设狭窄的职业导向的职业技术学校,以免限制学生的职业发展;职业教育课程的范围应该较为宽阔,以便让学生有机会进入不同的领域工作。^③

各类教育之间应该构建有效的内部衔接与联系,为学习者提供无障碍的通畅道路,使学习者可以根据自己的能力和需要自由选择。而各类教育仍可保持各自的特性,不过都应在各自的“边境”承认对方的“护照和签证”。

(二) 主张政府应当对职业教育负有最主要的责任

首先,教科文组织认为政府应当对职业教育负有最主要的责任,政府提供法律框架,政府是形成职业教育的利益相关各方之间合作伙伴关系的主导者。政府除了直接提供职业

① Roger Gregoire. 职业教育——就业与训练. 王作荣译. 台北:正中书局,1980,1-2.

② R. H. 莱曼(Lehman). 职业技术教育的比较研究. 陈海平译. 见 T. N. 波斯特莱斯维特. 郑东,王金波译. 最新世界教育百科全书[M]. 石家庄:河北教育出版社,1991,42.

③ UNESCO. *Trends and development of technical and vocational education*. Paris: UNESCO, 1990: 26.

教育外，还要发挥领导、监督作用，促进、协调和建立质量保障机制，确保职业教育为全民服务。国家应支持职业教育研究，应由国家部门建立职业教育的各种标准，并努力使之达到国际标准。国家相关部门依据标准，提供评价、监督和鉴定服务，保证质量标准。

同时，职业教育政策的制定与实施，应当通过在政府、雇主、行业协会、企业、雇员及其代表、地方社区以及非政府组织等多种相关利益者之间的合作来完成。政府、企业、社区和学习者应当尽可能分摊职业教育所需的费用，政府应在其中执行财政鼓励政策。政府在确保质量的责任前提下，应鼓励私立部门提供职业教育，与私立部门建立有效的合作伙伴关系。

为了实现创立开放、灵活、互补以及正规与非正规相结合的教育和培训结构的目的，有关职业教育结构的政策应在整个教育结构更广泛的政策背景下确定。理想的职业教育结构应提供将教育与职业密切联系起来的多样化课程、多元化培养目标的中等教育；提供沟通职业教育与高等教育课程的途径，使高等教育提供从短期课程到长期综合专业化课程等各种课程；建立学分等值制度，对正规学习和非正规学习取得的学历、专业资格和工作经验均予承认，不容许对不同的教育渠道有偏见或歧视。

其次，对于职业教育的规划，教科文组织认为应“在国家发展议程及教育改革计划中优先考虑技术与职业教育”，提供合理的经费分配方案；应建立一个负责依据统计数据和预测以促进职业教育政策与就业政策的全国性机构；在政策制定和规划制定过程中，教育部门在其中应负主要责任，同时吸收相关权益各方积极参与。对于职业教育和培训领域的决策重点选择，教科文组织的教育规划主要考虑四个要素：

(1) 通用性：就业前的全日制职业培训应传授广泛的一般技能以便适用于一定范围内的任何一个工种，而这对合格的教师和教学的条件提出了很高的要求，需要吸收除政府和公共部门以外的民间和私人的力量和资源投入；

(2) 需要创建“非现代化”行业：因为现代化部门雇用能力有限且失业率高，因而，政府还可以投资于发展个人能动性和创业精神以及学生自我创业和自我经营所需要的技术和专业领域；

(3) 需要高效的职业技术学校系统：对于发展中国家，职业学校是培养职业技能人才的主要渠道，当雇主缺乏培训员工的条件或者直接培训不经济时，就要求助于学校。职业学校的效用取决于学校与雇主之间以及双方与政府部门的关系，这些联系越密切，雇主在其中起的作用越大，职业学校就越有可能办得有效，其毕业生就业时越显活力，在发达国家也不例外；

(4) 需要良好的成本效益。由于需要专用设备、大量的专业训练员和大批辅助工作人员，职业学校和培训中心的成本是非常高的，但有些国家积累了很多节约开支的办法。另外，一种被广泛采用且行之有效的训练办法就是现场培训，现场培训可以发展各种技能，从低级的操作到经营管理。企业和部分职业学校采用现场培训取得了较好的效益，政府对