

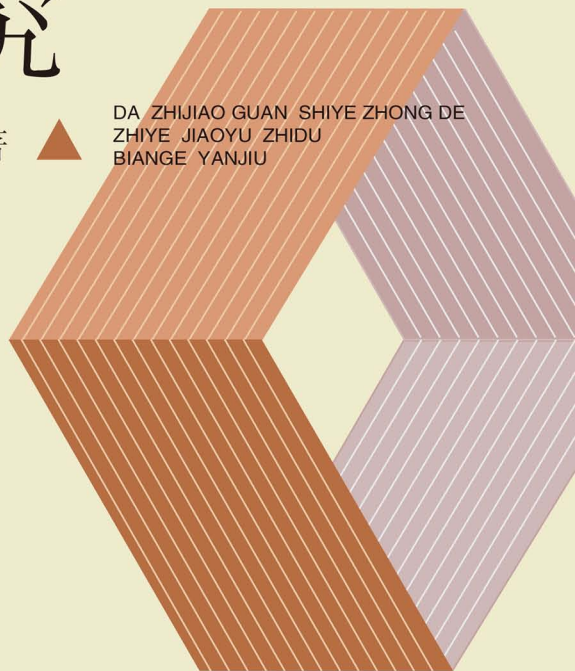
——“大职教观”视野中的——

职业教育制度 变革研究

董仁忠 著



DA ZHIJIAO GUAN SHIYE ZHONG DE
ZHIYE JIAOYU ZHIDU
BIANGE YANJIU



CIS

湖南教育出版社

作者简介

董仁忠，1969 年出生，苗族，湖南湘西人，教育学博士，江苏技术师范学院副研究员，主要从事职业教育政策与管理 and 高职院校发展研究。主持教育部人文社科规划基金项目、全国教育科学“十一五”规划课题和江苏省社科基金项目等共计 10 余项；公开发表学术论文 70 余篇，其中 CSSCI 期刊 13 篇，全国中文核心期刊 30 余篇，被人大复印报刊资料全文转载 14 篇；荣获江苏省哲学社会科学优秀成果三等奖、江苏省社科联优秀成果一等奖等若干奖项。

——“大职教观”视野中的

职业教育制度 变革研究

董仁忠 著 ▲

DA ZHIJIAO GUAN SHIYE ZHONG DE
ZHIYE JIAOYU ZHIDU
BIANGE YANJIU

CTS
CHINA TALENT & SKILL

湖南教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

“大职教观”视野中的职业教育制度变革研究/董仁忠著.
—长沙:湖南教育出版社,2012.3

ISBN 978-7-5355-9429-7

I. ①大… II. ①董… III. ①职业教育—教育改革—
研究—中国 IV. ①G719.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 050497 号

“大职教观”视野中的职业教育制度变革研究

董仁忠 著

责任编辑:蒋 芳

湖南教育出版社出版发行(长沙市韶山北路443号)

网 址: <http://www.hneph.com> <http://www.shoulai.cn>

电子邮箱: 228411705@qq.com

客 服: 电话 0731-85486742 QQ 228411705

总 经 销: 湖南省新华书店

印 刷: 湖南贝特尔印务有限公司

开 本: 880×1230 32 开

印 张: 10.5 字数: 252 000

版 次: 2012 年 4 月第 1 版 2012 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5355-9429-7

定 价: 25.00 元

本书若有印刷、装订错误、可向承印厂调换

目 录

摘 要.....	1
导 言.....	3
第 一 章 职业教育的演变、内涵及类型	15
第 二 章 职业教育制度的内涵、结构及功能	27
第 三 章 职业教育观念的若干基本理论问题	48
第 四 章 职业教育观念与职业教育制度变迁	61
第 五 章 社会转型期就业形势与职业教育	71
第 六 章 全球化进程日益加快与职业教育	83
第 七 章 知识经济时代的到来与职业教育	97
第 八 章 黄炎培的大职业教育主义.....	111
第 九 章 现行职业教育制度的缺失.....	121
第 十 章 缺失的根源：“小职教观”.....	147
第十一章 理念的选择：“大职教观”.....	156

第十二章	准确定位政府与市场角色,改善职业教育供给·····	169
第十三章	借鉴新公共管理,推动职业教育行政制度变革·····	186
第十四章	注重实现公共利益,强化职业教育行政的公共性·····	196
第十五章	遵循职业教育规律,促进社会中介组织的参与·····	212
第十六章	统筹城乡职业教育发展,促进城乡发展一体化·····	230
第十七章	积极应对教育全球化挑战,推动相关制度变革·····	243
第十八章	整合职业教育资源,推动职业教育集团化发展·····	250
第十九章	要推动行业企业参与高等职业教育的治理·····	259
第二十章	转变管理方式,依法治理高等职业教育·····	269
第二十一章	借鉴公司治理,完善高职院校治理结构·····	278
第二十二章	默会知识论视野中的职业教育课程变革·····	289
主要参考文献	·····	310
后 记	·····	320

摘 要

1917年，黄炎培在《职业教育实施之希望》一文中指出：“将欲实施职业教育乎？第一，须确立职业教育之制度。”由此可见职业教育制度对职业教育改革发展的重要性。

“大职教观”视野中的职业教育制度变革研究，既顺应了国际职业教育改革发展的潮流，更是我国职业教育改革发展的迫切需要，具有重要的现实指导意义。

本书共计二十二章，笔者采用文献分析、实证研究、跨学科研究和比较研究等多种方法，在全面分析和充分把握研究现状的基础上，紧扣主题，在如下方面取得了一些研究成果：

其一，基于“大职教观”的视角，界定了职业教育这一概念的内涵，提出了职业教育的类型结构。

其二，借鉴新制度经济学、制度哲学和逻辑学，探讨了职业教育制度的内涵、结构和功能，职业教育观念的内涵、演变、特点和主体，以及职业教育观念与职业教育制度变迁的关系，初步奠定了职业教育制度研究的框架。

其三，探讨了全球化进程和知识经济的到来对职业教育提出的要求和挑战，提出了一系列新的观点和建议。

其四，采用实证研究的方法剖析了现行职业教育制度的缺失，第一次较为准确地界定了“小职教观”和“大职教观”的内涵，

并探讨了与此相关的若干问题。

其五，借鉴公共产品理论和经济学，探讨了职业教育的产品属性及其供给制度，以政府和市场的关系为主线，提出了改善职业教育供给的若干策略。

其六，借鉴新公共管理理论和新公共行政学，探讨了职业教育的行政制度变革和职业教育行政的公共性问题，提出了强化职业教育行政公共性的设想。

其七，探讨了社会中介组织参与职业教育的问题，定位了社会中介组织在其中的职能，提出了促进社会中介组织参与职业教育的若干策略。

其八，探讨了职业教育的城乡统筹发展问题，界定了统筹城乡职业教育发展的内涵，定位了政府在其中的作用，并提出了在这一过程中引入市场机制的若干策略。

其九，借鉴治理理论，探讨了行业企业参与高等职业教育治理、依法治理高等职业教育，以及公立高职院校的治理结构等问题，提出了若干新的观点。

总之，该研究成果站在职业教育理论研究的前沿，围绕制约当前我国职业教育改革发展的若干重大理论问题进行研究，拓展、深化了职业教育的理论研究，引领了研究的方向。笔者相信，这些研究成果对我国职业教育的改革发展，将会产生一些积极影响。

由于选题太大，也由于职业教育研究的整体水平比较薄弱，没有更多相关研究文献可以借鉴，还由于时间的关系和研究者研究能力的局限，本书仍然存在许多不足，热忱期待各位读者和专家指正。

关键词：职业教育；职业教育观念；“大职教观”；职业教育制度；变革。

导 言

一、研究背景

近年来，特别是党的十六大以来，党中央和国务院高度重视职业教育的发展。我国职业教育发展迅速，形势一片大好，面临着前所未有的历史机遇。

国务院及其相关职能部门先后制定、出台了《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)、《教育部等七部门关于进一步加强职业教育工作的若干意见》(2004)、《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)和《关于进一步加强国家重点领域紧缺人才培养工作的意见》(2007)等一系列政策，党的十七大报告也特别提出要“大力发展职业教育”。

职业院校的招生规模也迅速扩大，就业率不断提高。就中职而言，截至 2006 年，已有中等职业学校 14668 所，共招生 731.4 万人^①，在校生规模达到 1810 万人^②，招生数和在校生数

① 中国中等职业教育招生连续两年增幅超过 10%。http://www.jyh.com.cn/zs/zxzs/zzzs/zsxx/t20070527_86465.htm.

② 坚持以服务为宗旨，以就业为导向，职业教育在改革创新中加快发展。http://www.moe.edu.cn/edoas/websitell/level3.jsp?tablename=2038&infoid=33824.

均创历史新高。2007年,中等职业教育年招生人数已达800万人,在校生人数达2200多万,与普通高中教育规模大体相当。预计到2008年,中等职业学校将再扩招30万~50万人,在今后一个时期内把中等职业学校的年招生规模稳定在830万~850万人。^①就高职而言,截至2006年,全国高等职业院校总数达1000多所,全日制在校生已接近800万,已占高等教育的“半壁江山”。^②

中央大力加强了对职业教育基础能力建设的投入。2003年、2004年,先后安排专项资金,支持建设200多所骨干中等职业学校和50个职业教育实训基地;2005年、2006年,中央财政又继续投入数十亿元,重点加强了763个职业教育实训基地、446个县级职教中心、468所示范性中等职业学校的建设和28所(到2007年,已增至70所——笔者注)示范性高职院校建设,启动了中等职业学校教师素质提高计划;“十一五”期间,国家还将累计投入100亿元,加强职业院校基础能力建设。^③

由此可见,职业教育的确引起了党中央和国务院的高度重视,也取得了前所未有的进展。然而,我国职业教育的发展仍然面临着诸多严峻的困难和挑战。制约我国职业教育发展的一些深层次问题已经开始凸显,特别是制约当前职业教育发展的制度性障碍仍然严重存在,现行职业教育制度的建设还很不完善。这些都将不利于我国职业教育的迅速、健康和可持续发展。然而归根结底,导致这些问题产生的最主要的原因就是,人们落后的职业

① 吴启迪. 今后一段时期,职业教育工作的重点是提高质量. 现代教育导报, 2007-10-16.

② 俞仲文, 韩树林. 迎接高等职业教育的春天. 求是, 2007年第18期.

③ 坚持以服务为宗旨, 以就业为导向, 职业教育在改革创新中加快发展.
<http://www.moe.edu.cn/edoas/website18/level3.jsp?tablename=2038&infoid=33824>.

教育观念与当前我国职业教育的改革和发展严重不适应。尤其是人们就职业教育论职业教育、局限于职业教育内部谈职业教育发展、把职业教育等同于职业学校教育或学历性职业教育的“小职教观”，极大地制约和阻碍了我国职业教育的改革和发展。

正是在这一背景下，人们要求推动职业教育制度变革的呼声日益高涨，这从各级政府近年来出台的职业教育政策中可见一斑。《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)提出，“十一五”期间，继续完善“政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与，公办与民办共同发展”的多元办学格局，在国务院领导下，继续完善“分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制以及“建立和完善遍布城乡、灵活开放的职业教育和培训网络”。^①《江苏省政府关于大力发展职业教育的决定》(2006)提出“深化公办职业院校办学体制改革”、“大力发展民办职业教育”、“推进职业教育集约化办学”、“大力开展职业培训”、“建立健全社区教育网络”、“加快建立充满活力的职业教育办学体制”、“加强企业职工教育和培训”以及“积极举办行业职业教育”。^②《上海市人民政府关于大力发展职业教育的决定》(2006)更是明确提出“树立大职业教育观念，完善职业教育的管理体制”，并提出了诸多具体的政策举措。^③

以“大职教观”来推动职业教育制度的变革，不仅是我国职业教育改革和发展的迫切需要，也是国际职业教育改革和发展的重要趋势。知识经济的迅猛发展，工作世界的持续不断变化，全球

① 国务院关于大力发展职业教育的决定. http://www.gov.cn/zwgk/2005-11/09/content_94296.htm.

② 江苏省政府关于大力发展职业教育的决定. <http://www.tech.net.cn/rules/law/local1/js/11269.s.html>.

③ 上海市人民政府关于大力发展职业教育的决定. <http://www.gench.com.cn/newsadmin/SavePath/szhf.doc>.

化进程的日益加快，社会转型期就业问题的日益严峻，以及老龄化社会的到来等，都对培养劳动力的职业教育提出了新的要求。于是，世界各国（特别是澳大利亚、日本、德国、美国）的职业教育的发展理念和模式也相应地发生了变化。这其中，“大职教观”已成为国际职业教育发展的重要趋势和主导理念。

然而，又如何准确地认识和把握“大职教观”这一国际思潮呢？由于联合国教科文组织具有高度的权威性和代表性，因此，该组织关于职业教育问题的一些政策建议，对于到底应该确立什么样的职业教育观念，具有重要的现实指导意义。联合国教科文组织是联合国负责教育、科学和文化方面工作的专门机构，职业教育作为教育的一个组成部分而被视为该组织的重点工作之一，并始终受到特殊的关注。几十年来，联合国教科文组织一直以其独特的权威性指导着世界各国职业教育的发展。虽然没有明确提出所谓“大职教观”一说，但“大职教观”的理念却深深地体现在其出台的一系列文件中。

1999年，联合国教科文组织在韩国汉城召开了主题为“终身学习和培训：通往未来的桥梁”的第二届国际技术与职业教育大会。在这次大会上，审议并原则通过了《技术与职业教育和培训(TVET)：21世纪的展望——致联合国教科文组织总干事的建议》^①。这份文件共分为六个主题，分别是“21世纪变化中的需求：对技术与职业教育的挑战”、“改善提供终身的教育与培训的体系”、“革新教育与培训过程”、“为各类人的技术与职业教育”、“政府及其他权益者在技术与职业教育中变化着的作用”、“加强技术与职业教育中的国际合作”。综观整个“建议”，终身教育和终身学习的理念贯穿始终。其中，体现“大职教观”的主要建议如下：把职业教育

^① 世界技术与职业教育纵览——来自联合国教科文组织的报告。刘来泉选译。北京：高等教育出版社，2002年版，第56～67页。

作为终身学习体系的组成部分，高度重视职业教育的作用；职业教育要面向所有人群，特别是弱势群体，包括非正规部门的人；整体看待各类教育，建立职业教育与其他教育的密切联系，促进彼此沟通、衔接，特别要促使普通教育与职业教育结合，为学习者的生涯发展服务；所有利益相关者的参与非常重要，职业教育要与工作世界建立新的伙伴关系，加强职业教育与产业以及其他经济部门间的通力协作；增加多渠道筹措资金和职业教育提供者多样化的力度，同时重视利用新技术开展职业教育；职业教育体系应该是开放的，要灵活满足多种多样的需求，为个体的终身发展作出贡献，等等。

这一届国际技术与职业教育大会，被人们誉为 20 世纪世界职业教育发展史上的一个重要里程碑。上述建议是这次大会的重要成果，是以出席这次大会所有代表的名义向联合国教科文组织总干事提的建议。《修订的关于技术与职业教育的建议(2001)》则是在这个建议的基础上连同其他建议而形成的，更是吸取了前者的诸多观点。其中，“普通教育中的技术与职业内容”、“作为继续教育的技术与职业教育”、“国际合作”等这些强烈体现“大职教观”的主题，就是该文件所关注的重要内容。

总之，不管是从出台的职业教育政策来看，还是从国内职业教育改革和发展的迫切要求来看，或是从国际职业教育发展的趋势来看，人们已经迫切地意识到了确立“大职教观”并以此来推动职业教育制度变革的必要性和重要性。然而同时，人们又对“大职教观”的本质内涵是什么、如何以此来推动职业教育的制度变革等理论问题，缺乏系统和深入的研究。

二、关键概念

由于已有的相关研究成果与本书在一些关键概念的认识上还没有达成一致，因此，本书将分别探讨这些概念，并对这些概念的内涵界定如下：

职业教育，是指注重提升个体职业素质的教育，具有鲜明的职业针对性，主要以职业知识、职业技能和职业态度等为教育内容。这主要是从培养目标着眼，对职业教育这一概念的内涵所作的界定。

职业教育制度有广义和狭义之分。广义的职业教育制度，是指人们自觉制定的并要求社会成员共同遵守的职业教育活动的规范体系，是调整职业教育实施机构与其他利益相关者（包括职业教育行政管理机构、其他相关机构和个人）之间，以及职业教育机构内部各种关系的中介，是确保技能型人才培养质量的重要保证，是制约职业教育发展的极为重要的因素。狭义的职业教育制度，是指国家根据特定社会的性质及其他情况而制定的对职业教育事业进行组织、领导、管理的职业教育政策、法规条例以及对职业教育机构的设置和权限规定。本书中，职业教育制度是指狭义的职业教育制度。然而，为了全面地把握这一概念，对广义职业教育制度的结构和功能等问题也开展了研究。

职业教育观念，是指人们关于职业教育的观念，是人们对职业教育所持的相对稳定的、定型化的认识和反映，它与人们的思维方式、价值观等紧密地联系在一起，根源于人们的实践、文化传统、地理历史环境以及民族特性等。

“大职教观”，是指人们高度重视职业教育与社会经济发展、其他类型教育、行业企业和其他利益相关者之间，以及组成职业教育系统的子系统——各级各类职业教育之间进行统筹、协调、沟通和衔接的职业教育观念，体现出整体性、全面性、终身性、开放性、协调性和关联性的特点。

三、研究现状

目前相关的研究文献，主要包括两个方面：一是直接关于“大职教观”问题的专门研究，有关“大职业教育”、“大职教体系”、“大职业教育观”和“广义职业教育论”等方面的研究也归结

为此类；二是尽管没有明确提“大职教观”一说，然而却处处体现了“大职教观”理念的研究。综观相关研究文献，国外（特别是德国、澳大利亚、日本和美国等职业教育发达的国家）有“大职教观”之实（即职业教育改革和发展的实践与“大职教观”相吻合），却无“大职教观”之名（即没有“大职教观”这一说法）；国内有“大职教观”之名（即有“大职教观”这一说法），却无“大职教观”之实（即职业教育改革和发展的实践与“大职教观”背道而驰）。

其实，从广泛的意义上来说，杜威的“教育即生活、教育即生长和教育即经验”，以及陶行知的“生活即教育、社会即学校和教学做合一”等教育理论，一定程度上都可以归结为对“大职教观”问题的研究，或者说，它们都为“大职教观”的研究奠定了坚实的理论基础。在我国，自从现代职业教育创始人黄炎培先生于1925年12月首次提出大职业教育主义以来，“大职教观”一说重新引起我国职业教育科研工作者的重视还是20世纪90年代末期以来的事情。相继有人撰文或在其专著中，从不同的视角对“大职教观”进行了论述。

以相关论文为例。肖凤翔以“国外职业技术教育改革与发展趋势”为题在《外国教育研究》1998年第4期撰文指出，职业教育的改革和发展一直是在某种教育思想或理论的支配下进行的；大职业教育观成为世界各国制定科学合理的职业教育的指导思想，为各国在现实和未来的结合点上找到了职业教育通向未来的路径。由此可以看出，在借鉴国外职业教育改革和发展经验的基础上，作者把大职业教育观作为职业教育改革和发展的指导思想。作者从职业教育的功能着眼，指出要超越职业教育为经济服务的狭隘思想，拓展其功能，职业教育不仅仅是生计教育，更是为实现人们“在就业、地位和个人发展上创造更公平机会”的途径；不仅是维持现有职业岗位生产活动的工具，也是实现社会福利政策的手段。以大职业教育观为指导，作者指出当今世界职业教育的

发展已突破了传统职业教育的封闭模式，代之以终身教育的模式，即职业准备教育、就业培训、岗位培训、晋级、转业、再就业培训相互联系，正规和非正规教育与培训相互沟通的开放式的现代职业教育与培训的模式。由此作者认为，要着眼于灵活满足劳动力市场的各种需求，拓展职业教育的内涵和功能。

邢晖以“大职教观下的北京职成教发展趋势”为题在《职教论坛》2002年第9期撰文，在总结、展望北京职业教育与成人教育发展经验和趋势的基础上，指出传统的“小职教观”呈现偏职业教育、轻职业培训，偏学校教育、轻企业和社会教育，偏学历证书、轻职业资格证书等局限性。正是针对这些弊端，作者提出了“大职教观”的发展思路，并把其内涵和特点归结为内涵的宽泛性、内容的全程性、对象的全民性、层次和形式的多样性、体制的开放性、机制的灵活性以及体系的融通性，等等。由此可以看出，作者是通过剖析现行职业教育制度的若干弊端而提出“大职教观”的。

凡奇以“建立大职教体系的思考”为题在《辽宁工程技术大学学报(社会科学版)》2003年第2期撰文认为，应把职业教育作为与普通教育并列的体系来看待，职业教育有自己独立的办学宗旨和培养目标。基于此，作者提出要建立起真正具有职业教育意义的本科和研究生层次的办学方式，并改革职业教育的课程体系以实现阶段性与连续性的统一，在外部条件上要建立起适合大职业教育体系独立发展的评价氛围和政策环境，实现职业教育体系与普通教育体系的互通。同时，对进入职业教育各办学层次的方式，也作了从实际出发的探索。由此可以看出，作者是从职业教育和普通教育相比较的视角，着眼于不同层次职业教育体系的建立而对大职业教育体系进行的探讨。

郭苏华以“‘大职业教育’：内涵、理据与实践构想”为题在《职业技术教育(教科版)》2005年第28期撰文认为，针对存在相

对分散、系统性较差等弊端的办学格局，应从教育理念、办学主体、管理模式、发展环境的角度理解并构建“大职业教育”。为了实践这一构想，作者指出，要求科学规划职业教育发展的全局，建立合理的管理体制，扩大职业教育的协作面，做强职后教育与培训，谋求多元化发展途径。由此可以看出，作者尝试从多个维度理解和解读所谓“大职业教育”的内涵，并提出了若干“大职业教育”的制度化举措。

笔者曾和石伟平老师合作以“‘大职教观’问题探微”为题在《职教通讯》2007年第3期撰文，首先从国际职业教育的发展趋势、狭隘职业教育观念存在的诸多弊端以及社会经济发展形势对我国职业教育发展的新要求等方面，分析新形势下之所以提出要确立“大职教观”的原因，指出必须拓展职业教育领域，摆脱就职业教育论职业教育的狭隘意识，确立起具有科学性、整体性、多元化、开放性、灵活性以及人性化等特点的“大职教观”。文章认为，“大职教观”不仅仅意味着职业教育体系之“大”，而且还需要从功能、对象、体制、模式、领域以及视野等多维度去重新解读；“大职教观”意味着体系之“大”、功能之“全”、对象之“广”、体制之“顺”、模式之“活”、领域之“宽”、视野之“阔”以及选择之“多”。该研究的贡献主要在于，剖析了狭隘职业教育观念的种种缺失，基于较为充分的证据较为深入、科学地解读了“大职教观”的内涵和基本观点。

以相关著作为例。吕育康于2001年在经济科学出版社出版著作《职业教育新论——广义职业教育论与中国教育大转变》。在该著作中，作者从界定职业教育这一概念入手，认为无论何种性质、何种层次的专门教育（专业教育）实质上都是为受教育者从事某种职业而进行的职业准备教育或职后教育；任何专门教育都是职业性质的教育。作者进一步指出，一切非普通教育的高等或中等专业教育，都具有“职业倾向性”，都应按照广义的职业教