

世界

SHI JIE ZHI YE JIAO YU GUAN LI YAN JIU

职业教育管理研究

黄日强 许祥云 著

华出版社

世界职业教育管理研究

黄日强 许祥云 著

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

世界职业教育管理研究/黄日强 许祥云 著.—北京:

新华出版社, 2005.5

ISBN 7-5011-4271-8

I. 世... II. ①黄... ②许... III. 职业教育研究 IV. I225

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第072138号

世界职业教育管理研究

黄日强 许祥云 著

*

新华出版社出版发行

新华书店经销

济南信息工程学校印刷厂印刷

*

880×1230 毫米 32 开本 7.6875 印张 198 千字

2005 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数 1—3000 册

ISBN 7-5011-4271-8 / G · 509 定价: 20.00 元

序 言

管理是人类的一种社会活动，是人们为达到一定的目的而对资源的优化利用进行计划、组织和控制的活动过程。任何管理，都是系统的管理。系统管理，就是从事物的整体出发，把同一事物有关的全部组成要素的总体看成是一个系统。一所职业技术学校是一个完整的系统，每个人的工作不是孤立的，都是系统中的一部分，都是为完成总体目标而工作的。如果系统中某个环节的疏忽，就会影响整体活动的运转，就会使职业技术学校整个教学秩序受到影响。

职业教育管理就是管理者为了实现职业教育的目标，在一定的原则下科学地组织、协调、使用教育内外部所提供的各种因素（人、财、物、时间、空间、信息等），使教育、教学工作持续、稳定、有序、高效地运转。它的本质和宗旨就是在职业教育系统内，运用组织机构、政策法令、人事、信息等手段和措施，围绕人才培养这一根本目标，进行决策与实施，科学地、民主地组织和使用系统内的人、财、物以及时间与信息，使人尽其才，物尽其用，信息灵通，时间充分，从而多数量、高质量、高效率地完成初、中、高技术管理人才、技术工人、现代农民及其他劳动者的培养任务。

职业教育管理具有计划、组织、指挥、协调、控制五项职能。计划职能是指确定目标和选用现实目标的手段。计划是现实的开端，而现实则是计划的实现或后果。制订计划是管理者的一项重要工作内容。职业教育是一种面向经济、面向社会的“开放型”的教育，是教育与经济的连结点。它的计划必须同经济和社会发

展保持同步。因此，职业教育的发展战略、规划、计划等，既要列入当地的经济和社会发展规划中，又要以区域经济发展规划为背景。考虑到经济与职业教育具有双向制约与影响的关系，职业教育的计划既要同经济保持同步性，还要有一定的超前性，同时，还要根据劳务市场的变化，保持一定的弹性，能根据经济发展、产业结构变化，随机应变，保证人才培养的针对性。组织职能是指为达到预定目标所必需的组织措施。组织是实现管理目标、完成计划的保证和前提，是联系校内人员的职责关系和保证其活动协调的纽带。职业教育的组织职能包含两个方面：一是建立独立的，有层次的精干、严密、高效的管理系统和管理机构；二是把教育中的各个环节、各种因素，如经费、设备、师资、教学、实习、生产、经营、服务等合理地组织起来，形成和谐的整体运行，充分发挥和提高他们的作用和效率。一所职业技术学校办得如何，一个地区职业教育发展得如何，很大程度上取决于职业教育管理干部的组织才干和公关能力。控制职能是指管理者为保证实际工作能与计划相一致而采取的管理活动，其目的在于使职业教育各项实际工作中的错误和偏差及时得到纠正，并防止再发生，使其沿着正确的方向运行。控制贯穿于整个职业教育管理过程之中，它对于职业教育管理计划的实施、管理目标的实现起着关键的作用，再好的计划目标，没有有效的控制是难以实现的。因此，控制是职业教育管理的主要内容，职业教育如何实现有效的控制，这是需要研究的新课题。首先，职业教育培养的人才，能否合理地输送到社会岗位上，这就需要在其外部建立起合理配套的法律保证体系，如企业用工法，劳动就业法等；其次，要实现目标，必须建立起各个岗位、各个部门的规章制度，使管理工作有章可循，有法可依；再次，对各个办学单位和管理机构，还必须定期进行督导与评估，对其工作效绩做出科学的评价，发扬成绩，克服不足，明确前进方向。

发挥职业教育管理的作用，能够使职业教育的各种信息(各种指令、计划、规定、制度等实施的情况反映)，能量和物质的信息(主要指教学实验设备、其他设备、各种设施等使用情况的反映)进行合理的及时的沟通。所谓合理，就是指流通方向、速度、效率、准确性的最佳配合，就是我们平时所说的渠道畅通。职业教育管理部门获取这些信息后，及时地对管理工作进行调整，从而使职业教育的运转机制生气勃勃，灵活有力，使职业教育各部门的效能放大，教育、教学质量不断提高。职业教育管理就是使人尽其才，物尽其用，充分发挥人与物的作用。把职业教育管理搞好，管理效能得以发挥，能为职业教育各部门的工作创造良好的气氛与环境，为提高教育、教学质量，实现培养目标，提供有利的条件。

在职业教育管理中，法律手段和行政手段是最常用的两种管理手段；科学管理与人本管理，或称之为科学主义的管理和人本主义的管理是两种基本的管理模式。科学管理以“工作”或“组织”为中心，强调建立有效的组织机构、周密的工作计划、严格的规章制度、明确的职责分工以及采取金钱刺激和纪律强制。而人本管理则以“人”为中心，重视人的社会、心理因素在管理中的作用，注重满足职工社会和情感方面的要求，搞好人际关系，激发群体士气，培养组织凝聚力和向心力。

在职业教育管理史上，最早出现的管理模式是经验管理。它以运用管理者在管理实践中的亲身感受和直接经验以及传统的习惯观念为基本特征，管理者笃信经验的价值，把个人或群体的经验作为管理行为决策的基本依据，办教育的水平反映着教育管理者的经验水平。因此，经验管理特别重视管理者的个人素质要求。19 世纪末 20 世纪初，泰罗等人创立的科学管理理论首开西方管理理论研究之先河，使人类的管理活动开始迈出经验管理的门槛，步入科学管理的殿堂。泰罗的科学管理理论、法约尔的一般管理

理论和韦伯的科层组织理论等古典管理理论先后被引入管理中，使科学管理从经验管理的模式中分化出来，促进了职业教育管理的科学化，为职业教育管理的发展奠定了科学主义的基础。20 世纪 30 年代，由于劳工运动和民主思潮的蓬勃发展以及新兴社会科学的出现，加之学校规模的进一步扩大和学校系统内部结构的变化，科学管理受到来自各方面的反对。由霍桑实验发轫而兴起的行为科学，注意到了人除物质需求之外的其它精神需求，向泰罗主义发起诘难，提出“社会人”假设，强调通过激励“士气”提高效率，注重非正式组织，开辟了教育管理理论的一个新的研究领域。

二次世界大战后，随着西方社会、经济、科技的飞速发展，新的管理理论也层出不穷，以至形成所谓的管理理论的“丛林”。但仔细考察，其中又不无规律可循。这就是，这一发展过程始终是在强调管理的理性及精确性(科学管理)与强调管理的非理性及社会心理作用(人本管理)之间此消彼长的。比如，由于系统工程及计算机技术的发展，社会系统学派、系统管理学派、决策理论学派等强调运用新的科学方法，建立管理的数学模型与逻辑程序；20 世纪 60 年代和 70 年代，韦伯的科层组织理论在西方社会又引起广泛关注，它使教育管理思想不再将注意力放在人际关系和组织生活的非正规一面，强调正式组织的形式、成文的法律和规章制度。这些都从某种意义上又肯定了科学管理，同时把对人性的关注相对忽略。自 20 世纪 80 年代初以来，西方普遍兴起的“企业文化”热潮，又对日益精密的定量模型与决策技术的有效性提出质疑，重新把管理的重心拉回到对人性的关注及社会心理对管理的效用上来，人本管理成为新的潮流。在教育界，20 世纪 70 年代产生的政治模式、模糊模式和主观模式都尖锐地批判了理性管理的缺陷，强调非理性因素在教育管理中的重要作用，强调组织目标的模糊性。这些理论模式又成为 20 世纪 90 年代西方教育

管理理论界研究探讨的热点。

近年来，我们对世界职业教育的管理问题进行了专题研究，发表了 20 多篇世界职业教育管理的相关论文。我们对世界职业教育管理的研究成果进行梳理，撰写成书，期望在世界职业教育管理的研究方面尽点绵薄之力。

本书撰写过程中参考了世界职业教育管理的有关资料，引用了相关数据，也借鉴了我国职业教育工作者对世界职业教育管理研究的相关成果，尤其是江西农业大学的领导始终给予了大力支持，在此一并表示衷心的感谢。

由于我们水平有限，不足之处在所难免，敬请各位专家和广大读者予以批评指正。

黄日强 许祥云

2005 年 5 月于江西南昌

目 录

第一章	世界职业教育的立法	(1)
第一节	丹麦职业教育的立法	(2)
第二节	英国职业教育的立法	(7)
第三节	韩国职业教育的立法	(13)
第四节	德国职业教育的法规管理	(27)
第二章	世界职业教育的制度	(35)
第一节	瑞典现行的职业教育制度	(36)
第二节	荷兰现行的职业教育制度	(42)
第三节	挪威现行的职业教育体制	(47)
第四节	德国职业教育的学校制度	(52)
第三章	世界职业教育的行政管理	(89)
第一节	澳大利亚职业教育的行政管理	(90)
第二节	德国职业教育的行政管理	(97)
第三节	英国职业教育的行政管理	(121)
第四章	世界职业教育的经费	(138)
第一节	澳大利亚职业教育的经费	(139)
第二节	英国职业教育的经费	(151)
第三节	德国职业教育的经费	(159)
第五章	世界职业教育的师资	(176)
第一节	澳大利亚职业教育的师资	(177)
第二节	德国职业教育的师资	(186)
第六章	世界职业指导	(197)

第一节	世界职业指导的发展轨迹·····	(198)
第二节	日本学校的人才出路指导·····	(205)
第三节	英国普通中学的职业指导·····	(209)
第四节	德国的职业教育咨询·····	(221)
主要参考文献·····		(231)

第一章 世界职业教育的立法

法律是经国家制定或认可的，以国家的强制性为保证而实施的行为规范。法律在一切管理手段中具有最高的权威性和极大的强制力。它是任何集体和个人必须遵守的行为规则，具有普遍的约束力。职业教育法规，是泛指国家权力机关和行政机关制定和发布的有关职业教育方面的规范性文件的总称。职业教育法规是国家行政管理法规的一个重要内容，是国家管理职业教育的一种重要手段。

运用法律手段来管理职业教育，是世界各国职业教育发展的共同特征。战后，丹麦先后颁布了《学徒培训法》、《继续培训法》和《职业基础教育法》三大职业教育法规，这些法规对丹麦职业教育的基本原则、职业教育的行政管理、职业教育的主要结构等作了基本规定，丹麦职业教育的行政管理部门、各种办学机构和有关社会团体正是依据这三大法规来组织和管理职业教育的。

英国职业教育立法的发展经历了立法萌芽、初步发展、法规充实和法规体系形成等四个阶段，职业教育的立法具有注重及时制定职业教育法规为职业教育的发展服务、职业教育立法过程科学严谨、通过立法为职业教育的发展提供资金保障、运用立法逐步加强对职业培训的指导监督和注重就业指导法规的制定等主要特点。

战后韩国职业教育的立法经历了四个发展阶段，形成了较完备的职业教育法律体系，职业教育立法具有职业教育立法与职业教育发展的步调一致、重视运用立法为职业教育的发展提供资金保障和注重职业培训方面法律的制定等主要特点，为韩国职业教育快速健康发展提供了有力的法律保障。

德国素有职业教育法规管理的优良传统，战后德国十分重视用法律手段来管理职业教育，颁布了一系列法规，这些法规形成了一个较为完整的体系。德国职业教育法规管理的成功经验表明，只有实现职业教育法规体系的完整性和职业教育法规管理方式的严格性相结合才能对职业教育实行有效的法规管理。这是因为，仅做到职业教育法规体系的完整性，只能达到有法可依，难以实现有法必依、执法必严等；仅强调职业教育法规管理方式的严格性，如果职业教育法规的体系不完整，就不具备职业教育法规管理的良好前提，因而所谓普法、督法和违法处罚等也难以收到满意的效果。

第一节 丹麦职业教育的立法

丹麦经济的高度发达，与丹麦一贯重视职业教育，注重职业教育立法，用法律手段来管理职业教育，培养出大批职业技术人才密不可分。丹麦职业教育的立法源远流长，第二次世界大战以前，丹麦先后颁布了三个学徒培训法；战后，丹麦又先后颁布了三大职业教育法规，丹麦职业教育的行政管理部门、各种办学机构和有关社会团体正是依据这三大法规来组织和管理职业教育的。

一、职业教育的立法轨迹

丹麦职业教育的立法源远流长，它始于行业公会的学徒培训规章。丹麦早期的学徒培训归属各自的行业公会管理，行业公会根据历史所形成的、参与培训的有关各方共同遵守的学徒培训原则，制定了学徒培训的有关规章。该规章对学徒的招收、师傅的资格、培训的组织、管理和学徒满师等事宜作出明确规定。在经济自由主义的影响下，丹麦于1857年颁布《自由贸易法》，打破了由行业公会垄断学徒培训的局面。与此同时，丹麦的学徒培训

活动也一度处于放任状态，学徒培训制度濒临崩溃。为了振兴学徒培训事业，以适应经济发展对劳动力的客观要求，丹麦政府接管了学徒培训，并于 1889 年颁布第一个《学徒培训法》。该法规定雇主有送学徒进入技术培训学校或商业学校学习和为学徒交纳全部学习费用的义务，技术培训学校和商业学校有招收学徒入学接受职业培训的义务，学徒有进入技术培训学校或商业学校学习的义务。该法还对技术培训学校和商业学校的教学工作作了规定。从 19 世纪末起，丹麦的技术培训学校和商业学校均依照国家认可的教学计划和培训大纲进行教学，国家还对此实行一定的监督。1916 年，丹麦颁布《技术学校培训视导法》，决定成立国家理事会，专门负责技术行业的职业培训工作。依据该法，同时成立了商业学校视导理事会，并授权商业联合会主管商业学校。规定视导的主要内容为职业教育的师资培训，职业教学计划和专业考试规则等。要求技术培训学校和商业学校根据入学者的具体需要来开设各种不同的职业培训课程和实行各种不同的结业考试。1921 年，丹麦颁布第二个《学徒培训法》，决定成立各种行业培训委员会，授权雇主联合会和工会共同负责职业培训工作，二者具有同等决定权。1937 年，丹麦颁布第三个《学徒培训法》，该法确定了各种行业委员会的地位，其权限进一步扩展。决定成立学徒培训咨询委员会，授予该委员会负责各种职业培训事宜的协调工作。至此，丹麦对职业教育的管理既设有主管机构，又设有督导机构，还设有咨询机构，管理体系较为健全。

二、职业教育的立法现状

第二次世界大战以后，丹麦先后颁布了三大职业法规，它们是 1956 年颁布的《学徒培训法》、1960 年颁布的《继续培训法》和 1977 年颁布的《职业基础教育法》。丹麦职业教育的行政管理部门、各种办学机构和有关社会团体正是依据这三大法规来组织和管理职业教育的。

1、《学徒培训法》的颁布

战后,培训质量成为丹麦职业教育的突出问题。20 世纪 50 年代初,丹麦教育部成立全国学徒培训委员会,专门负责研究如何提高学徒培训的质量问题。该委员会通过大量的考察研究,写出了改进丹麦学徒培训质量的报告。依据该报告,丹麦对学徒培训法进行了修改,并于 1956 年颁布第四个《学徒培训法》。该法对职业技术学校制度、职业技术学校的行政管理和学徒的入学条件、学制、培训内容和考试制度等作了全面规定。规定学徒必须是受完九年(或十年)义务教育的青年,培训期限根据行业的实际需要定为二年。培训内容包括在技术学校或商业学校学习基础理论课和实用性课程,也包括在师傅指导下的实际训练。基础理论课程要占 700 至 1800 个课时;并把夜课制改为日课制,使理论学习不再仅仅是一种陪衬,而成为学徒培训的重要组成部分。

2、《继续培训法》的颁布

20 世纪 50 年代,丹麦的经济迅速发展,企业的技术水平不断提高,要求劳动者掌握工业生产的最新技术和先进生产工艺,丹麦许多在职工人,尤其是非熟练工人的专业知识和专业技能不能满足生产发展的需要,对在职工人进行职业继续培训势在必行。1960 年,丹麦颁布《继续培训法》。该法对继续培训的目的、对象、培训的内容、组织和管理,以及企业主在继续培训中的义务等作了规定。依据该法,丹麦专门成立了专业工人职业学校,以便于向他们传授因技术的发展和劳务市场变化所必需具备的技能和知识。培训计划由有工业界代表参加的委员会制订,培训根据学员的实际需要和能力加以进行。非熟练工人的继续培训共分为 23 个学科,设有 400 门课程。

3、《职业基础教育法》的颁布

20 世纪 60 年代中期起,丹麦的学徒培训发展呈现下降趋势。丹麦教育部于 1967 年成立了一个专门委员会对学徒培训问题进行调查,并于 1971 年提出调查报告,指出丹麦学徒培训工作存在的种种弊端。20 世纪 70 年代初期起,新技术革命的浪潮席卷丹

麦大地，对丹麦的工业生产乃至国民经济的各个部门产生了巨大的影响，并向丹麦社会的各个领域不断渗透。新技术革命所引起的丹麦生产社会化程度的普遍提高，要求从业人员必须掌握企业生产的全过程，了解企业的经营管理，要求从业人员必须具备宽厚的实用知识基础。为此，专门委员会建议试行一种新的职业教育形式，即职业基础教育。1977年，丹麦议会颁布《职业基础教育法》。该法对职业基础教育的结构、课程分类、培训阶段、学生与培训企业间的法律关系、培训的安排与组织管理和行政管理部門的组成与权限等作了详细的规定。依据该法，丹麦在全国各地普遍推行这一新的职业教育形式。职业基础教育自推行之日起，就受到丹麦广大适龄青年的欢迎，接受职业基础教育的学生人数持续上升。

三、职业教育的基本规定

1、职业教育的基本原则

不应让有能力从事体力和脑力工作的人在缺乏参加职业生活的基础时脱离教育系统；所有16—19岁的青年都应具有充分的选择机会以获取职业或学业资格，能够不间断地接受职业继续培训或教育；职业教育和培训的面必须广一些，保证使每个人有可能在劳务市场获得多种职业机会，需要时还可以转换工作；职业教育和培训要增加课程门类，使其有更广泛的地区适应性，这些课程必须建立在义务教育的基础上，为继续教育、高等教育和就业奠定基础；帮助那些无生活目的的青年人或过早辍学的青年人在义务教育之后继续接受教育；教育必须是免费的，应通过津贴方式努力保证青年人的教育选择不受其经济状况所左右。

2、职业教育的行政管理

教育部下设职业技术教育司，具体负责全国职业教育的行政管理工作，负责制订全国统一的各科教学大纲和专业教学计划，统筹安排职业教育的经费分配和统一购置职业教育的仪器设备。教育部长必须任命一个由各方代表组成的17人职业教育顾问理

事会，作为咨询机构。理事会有权对它认为与职业教育有重要关系的所有问题主动展开讨论和发表意见，并就职业教育顾问委员会成员的任命、批准设置新的课程、专业的划分、有关职业教育顾问理事会和职业教育顾问委员会活动的规定、政府为职业教育提供必需的拨款、教学场所及保证学生合法权益的规定等内容向教育部长提出建议。每个主要的行业(专业领域)必须设立行业委员会，行业委员会对培训计划、培训内容、培训时间和培训要求等提出意见和建议。根据职业教育顾问理事会的建议，教育部长必须为每一主要行业任命一个职业教育顾问委员会；根据行业委员会的建议，各行业委员会的职业教育顾问委员会必须向教育部长提出关于各自行业职业教育的目的、内容及指导学生现场培训的方针等方面的建议。职业教育顾问委员会也可就师资专业资格和其它对教学有重要意义的问题发表意见。地方和职业技术学校必须设立管理委员会来对当地或学校的职业教育工作进行管理。

3、职业教育的主要结构

现行职业教育制度由学徒培训、职业基础教育和职业继续培训三大部分组成。学徒培训实行块状式交替制，即数周的职业学校理论教学和更长时间的企业实践培训交替进行。学徒在接受职业培训之前，首先必须寻找培训企业，并依据劳动理事会的规章，由学徒及其家长或法定监护人与培训企业签订培训合同，同时向行业委员会递呈一份培训合同样本，以便其对学徒培训的实施进行监督。交替制职业培训结束时，举行结业考试。考试由职业学校的理论考试和企业的技能操作考试两部分组成。理论和技能考试均合格者可获取“熟练工人证书”，一旦就业即可享受熟练工人的工资待遇。

第二节 英国职业教育的立法

英国是个重视职业教育立法的国家，其职业教育的立法不仅具有悠久的历史，而且职业教育的法规体系比较完备。英国职业教育立法的发展经历了立法萌芽、初步发展、法规充实和法规体系形成等四个阶段，职业教育的立法具有注重及时制定职业教育法规为职业教育的发展服务、职业教育立法过程科学严谨、通过立法为职业教育的发展提供资金保障、运用立法逐步加强对职业培训的指导监督和注重就业指导法规的制定等主要特点。

一、职业教育立法的发展历程

为了推动职业教育的发展，英国在职业教育的每一个发展阶段都会颁布一些具有重大影响的法规。根据英国职业教育法规体系建设的历程，可以把英国职业教育的立法分为立法萌芽、初步发展、法规充实和法规体系形成四个阶段。

1、职教立法萌芽阶段

19 世纪 50 年代以前，是英国职业教育立法的萌芽阶段。英国最早的职业教育立法可以追溯到 1562 年颁布的《工匠法》，该法把存在很久的师傅带徒弟的做法确立为一种正规的学徒制，统一了英国全国的学徒训练。1601 年英国颁布《济贫法》，以立法的形式规定贫民子弟均应接受技艺训练。1723 年英国又颁发《贫民习艺法》，由此，贫民习艺所附设的工艺学校大量产生，这种工艺学校只提供半熟练的工业训练，还向贫民灌输道德和社会标准，进行初步的识字教学。贫民习艺所是较低级的行业学徒制衰退的一种替代物，是一种带有慈善性质的初级职业技术培训场所。1802 年，英国颁布《工厂法》以促进童工培训。1853 年英国颁布《都市企业法》，规定任何人都可以开设作坊，聚徒传艺。这一时期，英国职业教育的立法基本上是建立在传统手工业学徒制度的基础