

现代职业教育标准体系建设系列丛书



现代职业教育背景下 广东中高职衔接体制构建的 理论与实践

XIANDAI ZHIYE JIAOYU BEIJING XIA

GUANGDONG ZHONGGAOZHISHI XIANJIE

TIJIE GOUJIAN DE LILUN

YU SHIJIAN

李海东 主 编

现代职业教育标准体系建设系列丛书

现代职业教育背景下
广东中高职衔接体制构建的
理论与实践

李海东◎主编

XIANDAI ZHIYE JIAOYU BEIJING XIA
GUANGDONG ZHONGGAOZHIXIANJIE
TIZHI GOUJIAN DE LILUN
YU SHIJIAN

广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

现代职业教育背景下广东中高职衔接体制构建的理论与实践. 李海东
主编. —广州: 广东高等教育出版社, 2018. 2

(现代职业教育标准体系建设系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 5991 - 4

I. ①现… II. ①李… III. ①职业教育 - 教学改革 - 研究 - 广东
IV. ①G719.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 189327 号

现代职业教育背景下广东中高职衔接体制构建的理论与实践

XIANDAI ZHIYE JIAOYU BEIJING XIA GUANGDONG ZHONGGAOZHI
XIANJIE TIZHI GOUJIAN DE LILUN YU SHIJIAN

出版发行 | 广东高等教育出版社

地址: 广州市天河区林和西横路

邮政编码: 510500 电话: (020) 87554152 87551163

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

印 刷 | 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本 | 787 毫米 × 1 092 毫米 1/16

印 张 | 14.25

字 数 | 329 千

版 次 | 2018 年 2 月第 1 版

印 次 | 2018 年 2 月第 1 次印刷

定 价 | 38.00 元

前言

国务院印发的《关于加快发展现代职业教育的决定》提出,“到2020年,形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通,体现终身教育理念,具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。可见,中高职衔接是中国特色、世界水准现代职业教育体系的重要特征。

现阶段我国中高职衔接还存在职业院校参与动力不强、衔接渠道不畅、人才培养目标定位不清、课程内容重复等诸多问题,这些问题很大程度上源于体制的不完善,诸如中高职管理条块分割、政出多门;现有的考试招生制度难以有效推动中高职衔接;现有的课程衔接机制难以实现中高职课程内容的对接等。《推进中等和高等职业教育人才培养衔接行动计划(2013—2015年)》指出,以体制机制创新和制度建设为重点,推进中高职在考试招生制度、学制、专业设置、课程体系、教学过程、校际合作、教师培养培训、实训装备、行业指导、质量评价等方面的全面衔接,加快构建系统衔接、内容完善、管理规范、特色鲜明、科学高效的职业教育人才培养体系。从2010年起,广东开始启动了“中高职衔接”试点工作,试点规模逐渐扩大,衔接方式逐步增多,至2016年,广东省中高职衔接专业招生8万多人。广东在中高职衔接试点规模不断扩大的情况下,从体制创新入手,建立中高职紧密衔接的管理体制和运行机制,就成为破解中高职衔接瓶颈,提升中高职衔接人才培养质量,推动职业教育类型发展的重要途径和重大举措,成为深化职业教育领域综合改革的必然要求。

本书以广东现代职业教育发展及体系建设为背景,针对中职和高职定位不清、衔接不畅、标准缺失、体制欠完善等中高职衔接亟需解决的问题,站在体制创新的视角对中高职衔接的管理体制、衔接模式、考试招生制度、产教融合机制、课程衔接机制、资格证书制度等进行系统研究,以寻求中等和高等职业教育协调发展、有机衔接的长效机制;本书还从地市、区县、院校

三个层面，为中高职衔接体制创新提供典型案例。本书坚持理论与实践并重，旨在填补中高职衔接体制创新方面的研究空白。本书可为广东加快构建现代职业教育体系，创建现代职业教育综合改革试点省，推动职业教育科学发展提供理论依据与政策参考，也可为广东中高职衔接规模的扩大和质量的提升提供实践指导。

本书是2014年度广东省教育体制综合改革专项资金教育科研重大项目“现代职业教育背景下广东中高职衔接体制构建研究”的最终成果。全书由李海东主编，其中，邓文辉助理研究员负责撰写第一章，万达副教授负责撰写第二章，黄文伟副研究员负责撰写第三章，吴晶教授负责撰写第四章，杜怡萍研究员负责撰写第五章，李海东教授负责撰写第六章。此外，佛山市教育局何爱华、中山市教育局陈建国、惠州市教育局游惠光、顺德区教育局周凉凉、广州市财经职业学校林晓、广东省商业职业技术学校曾洁、顺德职业技术学院刘艳桃、中山职业技术学院易雪玲、广州番禺职业技术学院何静为本书提供了丰富详实的案例，在此表示衷心的感谢！

由于水平有限，书中难免出现错漏，敬请读者不吝批评指正！

“现代职业教育背景下
广东中高职衔接体制构建研究”课题组

2017年12月

目 录

第一章 一体化的中高职衔接管理体制	1
第一节 广东职业教育管理体制的现状与问题	1
第二节 一体化的中高职衔接管理体制研究	5
第三节 一体化的中高职衔接管理体制的问题与路径设计	9
第二章 形式多样的中高职衔接模式	12
第一节 中高职衔接模式的种类	12
第二节 各种中高职衔接模式的利弊分析	18
第三节 国外典型中高职衔接情况	21
第三章 现代学徒制视角下的中高职衔接体制构建	25
第一节 中高职一体化培养是现代学徒制的应有之义	25
第二节 基于现代学徒制的中高职衔接内部运行机制构建	28
第三节 基于现代学徒制的中高职衔接外部联动机制构建	36
第四章 “知识 + 技能”的考试招生制度	39
第一节 我国职业教育考试招生制度沿革及存在的问题	39
第二节 “知识 + 技能”的考试招生制度研究	41
第三节 广东省“知识 + 技能”考试探索与实践	51
第五章 中高职衔接的课程体系建构	63
第一节 “能力核心、分级培养”的课程建设指导思想	63
第二节 中高职衔接的目标定位	68
第三节 “宽专结合”的模块化课程结构	76
第四节 中高职衔接课程体系的建构方法	78
第六章 衔接贯通的职业资格证书制度	83
第一节 职业资格证书制度的内涵和特点	83
第二节 横向贯通的职业资格证书制度	86

第三节 纵向衔接的职业资格证书制度	94
第四节 现代职业教育下的职业资格证书制度	97
第七章 地市案例	103
第一节 构建现代职业教育体系 推动佛山技能人才可持续发展	103
第二节 中山市职业院校中高职衔接现状、问题及对策	112
第三节 大力发展高职教育 助力惠州中高职衔接	121
第八章 区县案例	131
第一节 顺德区——灵活多样、衔接贯通,构建全体制中高职衔接的新模式	131
第二节 三水区——探索现代学徒制人才培养模式	139
第三节 职业教育的龙岗模式	152
第九章 院校案例	157
第一节 省属职业院校中高职一体化发展的路径选择	157
第二节 广州市财经职业学校推进中高职衔接,探索职业教育 持续发展之路	163
第三节 广东省商业职业技术学校中高职衔接实践探索	178
第四节 顺德职业技术学院服务区域产业升级基于学生发展的 中高职衔接人才培养模式	186
第五节 中山职业技术学院基于专业镇产业学院的中高职衔接教育	197
第六节 广州番禺职业技术学院丰富衔接形式拓展衔接专业注重衔接内涵	209

第一章 一体化的中高职衔接管理体制

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称“规划纲要”)明确提出,以转变政府职能和简政放权为重点,深化教育管理体制,提高公共教育服务水平。职业教育作为一种教育类型,是国民教育体系的重要组成部分,理顺管理体制是职业教育贯彻落实《规划纲要》的重要举措,也是职业教育快速健康发展的内在要求。特别在中高职有效衔接方面,构建一体化的中高职衔接管理体制至关重要,它是中职教育管理体系、高职教育管理体系乃至技工教育管理体系在统一的管理构架下运行的重要组织制度,包括“职业教育—技工教育”管理的一体化、“中职教育—高职教育”管理的一体化等。一体化的中高职衔接管理体制对于树立“大职教”理念、形成全省职业教育发展一盘棋的政策环境、整合及优化职业教育资源等具有重要的作用。

第一节 广东职业教育管理体制的现状与问题

广东职业教育制度是在国家职业教育制度框架下运行的。职业教育分为高等职业教育和中等职业教育两个层次。其中,中等职业教育主要面向15~18岁年龄段初中毕业生,并由中等职业技术学校(以下简称“中职学校”)和技工学校承担初、中级技能人才培养任务;高等职业教育主要面向19~21岁年龄段的普通高中毕业生和中职学校毕业生,由高职高专院校承担专科层次中、高级技能人才培养任务。在中高职衔接通道方面,中职学校毕业生可以通过多种途径进入高职院校学习^①,高职院校学生则主要是通过国家统一高考招生的普通高中毕业生。在这里,讨论中高职衔接管理体制实质上存在两个维度:一是中等职业教育与高等职业教育一体化的管理体制,二是中等职业教育内部一体化的管理体制。从某种意义上说,应当是在中等职业教育内部一体化管理体制建立之后,讨论一体化中高职衔接管理体制才变得有意义。因此,中等职业教育内部的管理体制改革是一个难以越过的课题。

一、广东职业教育管理体制的沿革

20世纪80年代,广东职业教育主要由地方政府负责,通过调动企事业单位和业务部

^① 具体方式参见本章第二节内容。

门的积极性,鼓励社会力量办学。2000年以来,中等职业教育管理体制逐步得到理顺,各行业所办的学校开始划转教育部门管理。2001年,广东省政府印发《关于我省中等职业教育布局结构调整的实施意见》,采用合并、联办、共建、划转等方式调整中职学校的布局结构,统一中等职业学校名称及培养目标,理顺学校的类属关系。通过改革中等职业教育行政区划的管理体制,适应了“双转移”(产业转移、劳动力转移)的需要,实现了中等职业教育的区域性结构调整。

此外,广东职业教育还实行多层次、多形式、多渠道办学,允许学校跨行业、跨地区、面向社会需要自主办学。1979年7月中央批准广东实施“特殊政策灵活措施”,民办教育在广东逐步恢复和发展起来。20世纪90年代后广东办学体制的改革取得重大突破,主要表现在:1993年,广东首创以教育储备金方式创办民办中小学校,为防范金融风险,1998年停止收取教育储备金,全部转为收取学杂费。1993年,民办南华工商学院正式成立,这是改革开放后广东的第一所民办高等院校。同时,广东积极探索港澳台合作办学、中外合作办学、社会力量办学等多种办学形式,在全国引起较大反响。2000年以来,广东明确提出逐步形成政府办学为主、公办与民办学校共同发展的新的办学体制。发展民办教育的重点是非义务教育阶段,鼓励社会力量以各种形式举办中等职业教育和高等职业教育。1999年高校扩招后,民办新机制二级学院、独立学院兴起。2005年广东白云学院、广东培正学院升格为广东第一批民办本科高校。为规范民办教育的管理,广东省政府于1995年颁布《广东省私立高等学校管理办法》,1999年颁布《广东省基础教育民办学校管理规定》。省政府积极鼓励、大力支持发展民办教育,其中很大一部分是民办职业教育。为此,省政府每年拨出专款,作为省民办教育发展专项资金。在这种情况下,广东省职业教育初步形成了公办学校和民办学校共同发展的格局。

新中国成立特别是改革开放以来,在国家的层面从1997年起开通中等职业教育对口升入高等职业教育的通道,这可视作中高职衔接的起点。^①广东职业教育体制改革在国家发展的大背景下,不断深化管理体制、办学体制、投入体制、教育教学和人才培养模式、高等学校招生考试就业体制、高等学校后勤社会化等方面的改革,逐步建立起适应社会主义市场经济要求的职业教育体制新框架。广东从政府对职业教育“包得过多,统得过死”中解放出来,逐步实现“从封闭半封闭到全方位开放”的基本格局,充分调动了地方政府、社会各方面、学校和教师办学的积极性,不断增强学校办学的活力。在各级政府的重视和行业企业的积极配合下,广东职业教育事业迅速发展,基本占据了高中阶段教育和高等教育的半壁江山。2009年开始的中高职衔接试点颇具里程碑意义,它为建立现代职业教育体系,探索建立技能人才成长通道,创新人才培养模式,增强职业教育吸引力做出了重要贡献。2009年,省教育厅选取顺德职业技术学院作为试点,招收近300名中职学校对口专业应届毕业生和中职学校相关专业毕业、有两年以上实践经验的社会人员,开展中高职专业对口高技能人才培养,学制两年。试点专业学生实行独立编班、单独组织教学。试点专业涉及机电类、电工电子类、机械类、建筑类、化工类、计算机

^① 闻友信,杨金梅.职业教育史[M].海口:海南出版社,2000:228-229.

类、国际贸易类、艺术设计类等。高职院校对口自主招生考试与原“3+证书”招生考试最大的区别在于将专业考核计入总分。考试科目为综合文化知识、专业综合理论和专业技能三门。综合文化知识、专业综合理论和专业技能考试大纲及命题由各自主招生院校根据招生专业要求自行制定。综合文化知识考试以自然和人文科学基本知识、职业道德基本要求、人际交往基本常识、汉语写作基本能力等应用型人才必备的实用性知识为主要内容。这一探索为日后的中高职衔接打下了重要的基础。

二、广东现有职业教育管理体制存在的问题

如前所述,广东现有的职业教育管理体制基本上可以分为职业教育和技工教育两部分。从理论上讲,职业教育和技工教育应同属于职业教育的范畴,不过,由于各种各样的原因,这两类教育长期处于分离状态。此外,在职业教育内部,由于中职教育与高职教育管理归口不同部门,各成体系,也难以有效衔接。

中职教育与技工教育管理不畅的问题由来已久。按照现行管理体制,原普通中专、职业高中、成人中专、成人文化技术学校等中职学校属教育部门管理,技工学校、职业技能鉴定归人力资源和社会保障部门(以下简称“人社部门”)管理。其中有些学校既挂中职学校牌子,又挂技工学校牌子,造成这种情况的原因既有职业教育发展过程中的历史遗留因素,也有各职业学校从不同部门多争取办学资源的现实考量。事实上,《技工学校工作条例》(1986年11月11日劳动人事部、国家教育委员会发布)总则第二条明确规定:“技工学校是培养技术工人的中等职业技术学校,是国家职业教育事业的重要组成部分,属于高中阶段的职业教育。”技工教育虽然是中等职业教育的重要组成部分,但由于历史原因,长时期归口人社部门管理。客观地说,这种管理体制在中等职业教育发展史上曾经起到积极的作用,做出过重要的贡献。过去,技工教育曾经在广东省中等职业教育你追我赶、优势互补而又充满活力的局面中发挥过重要作用。广东技工教育在全国一枝独秀,中等职业教育也在全国位居前列。但是随着中等职业教育的进一步发展,职业教育和技工教育分属教育和人社两个系统,中职学校和职业高中统一归口教育部门管理,技工学校则主要由人社部门管理,这种条块分割、职能交叉的管理体制造成体制性障碍。职业教育和技工教育在学校招生、教学管理、资金投入、学生就业等方面难以进行统筹协调,资源分割和浪费问题突出,管理体制上的瓶颈问题日益凸显,亟待破解。尤其是职业学校与技工学校招生平台不统一,造成恶性争夺生源的现象不时发生;学生学历证书与职业资格证书人为造成难以互认的问题一直得不到解决,阻碍学生顺利就业深造;职业教育和技工教育专业课程设置重复,极大浪费资源,也使职业教育难以形成合力。^①令人高兴的是,一些地区大胆探索、先行先试,在职业教育改革领域取得突破。例如,佛山市顺德区理顺职业教育管理体制,教育部门统筹管理中等职业学校,人社部门等其他部门依托中等职业学校开展职业培训、技能考核、职业资格认证等相关业务,实现了资源共享,实现了政府投入效益的最大化和职业教育发展的最优化,区域内中等

^① 贾林,黄晓.论职业教育管理体制改革的研究[J].继续教育研究,2011(11).

职业学校全部成为省级以上重点学校,有力支撑了当地经济与社会的发展。又如,在有关文献中提到,欠发达地区的某市在普及高中阶段教育过程中加大力度发展中等职业教育,在投入近3亿元新建职业技术学校的同时,又投入3亿多元建设了技工学校。本来欠发达地区资金就紧张,这种多头管理、盲目竞争的现状既导致政府投入压力增大、负债增加,又导致当地出现中等职业学校学位过剩、投入效益不高的后果。在欠发达地区出现了负债发展教育和学位严重过剩的状况,这便是缺乏统筹规划、统筹管理所造成的。随着广东省普及高中阶段教育进程的推进,如不能理顺现有管理体制,属于不同部门的学校之间的无序竞争将会进一步加剧。如中职学校与技工学校争抢生源,造成招生市场混乱,易滋生各类违规操作行为;一些学校为了“两头获利”,同时加挂职业技术学校 and 技工学校两块牌子,同时获取两个管理部门的资源,造成统计混乱,建设规划混乱,个别学校还出现了重复申报、套取国家助学金的情况;在职业技能竞赛中也存在着中职学校和技工学校不平等竞争等现象,所有这些都不利于职业教育的健康发展。

广东省内中职教育和高职教育的衔接与沟通还存在着管理体系脱节问题。按照现行管理体制,省属的中等职业教育管理权限归口省教育厅高中与中职教育处,省内的高等职业教育管理权限归口省教育厅高等教育处;各地市的中等职业教育管理权限归口各教育局职业教育与成人教育处(科),高等职业教育管理权限归口各教育局高等教育处(科)。这种条块分割的管理状况,必然导致中职教育与高职教育在衔接时存在管理上的障碍。^①我们也看到,省内部分高职院校之间、中职学校与高职院校之间互不了解、互不交往的现象大量存在,了解都没有,更谈不上进行合作、协同、交流了,因此容易形成各自为政、责权分离的矛盾,严重影响了中高职的内部衔接。

三、对广东职业教育管理体制改革的几点思考

对于广东现有的职业教育管理体制,特别是中等职业教育与技工教育管理分离的现状,有种观点认为,如果改变当前管理体制,将广东职业学校(含技工学校)统一归口教育部门管理,会使技工教育丢掉多年来打造的广东技工教育品牌,走到忽视职业能力、盲目追求学历的老路上去,反而不利于职业教育的科学发展。这种观点是所有反对改革者和担心改革损害既得利益者的惯性思维方式。事实上,只有进一步深化职业教育管理体制,才能实现职业教育跨越式发展,促进职业教育再上新台阶。广东职业教育管理体制经历了从多头管理到集中管理的发展过程。早在2001年,广东省委、省政府就从调整教育结构的战略高度,逐步收窄中职学校的归口管理(见粤府函〔2001〕360号)。由此,省机械学校、工业贸易学校、化工学校、建材工业学校、经济贸易学校、电力工业学校(含技校)由部门企业管理划归教育行政部门管理。而不同渠道反映的情况都有力证明,由部门办学归口教育行政部门办学后,办学效果、办学质量都有明显提高,真正整合了发展资源,形成了发展合力,非但没有出现将原有部门主管学校的办学活力“统死”,反而大大理顺了管理体制,明确了管理责任,更好地集中资源谋发展。可以预

^① 截至本书出版时,这种条块分割的情况在省一级教育管理部门已经得到了明确的改变:广东省教育厅调整了内设机构,设立了职业教育与终身教育处,同时管理中职和高职业务。

见,如果技工教育归口教育行政部门管理后,全省职业教育必将迎来另一波发展的高潮。

同样,针对中职教育管理与高职教育管理分离的现状,国家已开始从归口管理的视角统筹中职教育与高职教育。目前,中职教育和高职教育都归口到教育部职成教司管理,这种管理体制有利于从职业教育发展的整个体系上来谋划科学发展,有利于中高等职业教育的科学衔接,是广东未来职业教育管理体制改革的方向。

第二节 一体化的中高职衔接管理体制研究

如前所述,中职教育与技工教育、中职教育与高职教育管理的条块分割,是当前广东职业教育管理体制改革的急需破解的突出问题,也是中高职衔接能否有效开展的体制阻碍。构建一体化的中高职衔接管理体制则能有效破解上述问题。

一、一体化的中高职衔接管理体制必要性分析

1. 一体化的中高职衔接管理体制符合现行法律法规的要求

我国现行的教育法律法规明确要求统筹发展职业教育。《中华人民共和国教育法》第十五条规定:“国务院教育行政部门主管全国教育工作,统筹规划、协调管理全国的教育事业。县级以上地方各级人民政府教育行政部门主管本行政区域内的教育工作。县级以上各级人民政府其他有关部门在各自的职责范围内,负责有关的教育工作。”第十七条规定:“国家实行学前教育、初等教育、中等教育、高等教育的学校教育制度。国家建立科学的学制系统。学制系统内的学校和其他教育机构的设置、教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等,由国务院或者由国务院授权教育行政部门规定。”技工教育属于中等教育,根据教育法,其教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等应由教育行政部门统筹管理。此外,《中华人民共和国职业教育法》第十一条规定:“国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理。”《中华人民共和国行政许可法》的基本精神也要求一件事由一个部门管理。当前广东职业教育由教育部门和人社部门分别管理,各自为政,与法律要求不一致。《技工学校工作条例》总则第二条规定:“技工学校是培养技术工人的中等职业技术学校,是国家职业教育事业的重要组成部分,属于高中阶段的职业教育。”因此,技工教育属于中等职业教育的一部分,技工教育是中等职业教育的子概念,这在条例中表述得十分清晰。既然技工教育属于中等职业教育,其教育形式、修业年限、招生对象、培养目标等也应该根据教育法由教育行政部门统筹管理。实行中等职业教育管办分离,就是要由教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理,人社部门负责举办职业教育的有关工作,这实质上是依法治教。

职业教育事业的发展提出管理体制改革的要求。从1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》颁布开始,教育体制的改革一直都是教育事业发展的必然要求,更是教育

事业不断发展的重要保障。国务院关于中等职业教育的改革和发展思路非常清晰,就是最终要由教育部门统筹以学历教育为主的职业教育,人社部门负责职业培训和在岗岗位培训。《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》(国发〔1994〕39号)和《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发〔2005〕35号)都明确要求理顺中等职业教育管理体制。《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》在“(十三)深化中等及中等以下教育体制改革,完善分级办学、分级管理体制”中指出:“中等和中等以下职业教育和成人教育要进一步理顺管理体制。中央和地方教育行政部门对职业教育和成人教育负有统筹、协调和宏观管理的责任。要规范各类职业学校的学制,相同水平的各类职业学校的毕业生在就业和待遇上应大体一致。以进行学历教育为主的职业学校和成人学校,原则上由各级教育部门进行管理。职业培训和在岗的岗位培训工作,原则上由各级劳动、人事部门和有关业务部门进行管理。”《国务院关于大力发展职业教育的决定》要求在“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”的多元办学格局和“在国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制,并要求明确“国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理,劳动保障部门和其他有关部门在各自职责范围内,负责职业教育的有关工作”。实行中等职业教育管办分离,就是要落实教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理,人社部门负责举办职业教育的有关工作,这完全符合大力发展职业教育决定的要求。

行政体制改革的探索也明确指向要逐步建立一体化中职教育管理体制。广东省在2006年颁发的《关于大力发展职业教育的决定》中已经提出要逐步理顺中职学校归口管理,进一步理顺和规范职业培训管理体制。《广东省市人民政府机构改革意见》(粤办发〔2009〕5号)和《广东省人民政府机构改革方案》(粤发〔2009〕8号)也明确要求理顺部门职责分工,原则上一件事情由一个部门负责,确需多个部门管理的事项,要分清主办和协办关系,明确牵头部门。以大部制改革为契机,调整各部门对于中等职业教育管理的分工,即中等职业教育管理职能全部归教育行政部门,人社部门保留职业技能鉴定管理职能,这种观点显然符合广东省机构改革的发展方向。职业教育和技工教育分属不同部门管理,造成资源分散浪费,管理体制实质上已经成为影响职业教育整体发展的决定性因素。职业教育管理体制不顺,严重削弱了发展合力,统筹管理、集约发展解决问题的最佳办法。2011年,为了进一步理顺中等职业教育管理体制,广东省提出了中等职业教育实行“五统一”,即统一发展规划、统一招生平台、统一经费投入、统一资源配置、统一人才培养评价标准,在原有的基础上向前推动了体制改革的步伐。党的十八大报告中明确提出要深化教育领域综合改革,努力办人民满意的教育。国务院在推进教育体制改革的试点工作过程中,明确提出要加强省级教育统筹。广东作为全国五个省级教育统筹综合改革试点省市之一,在教育部的指导下,取得了不少突破。2013年8月中旬,教育部与省政府在北京共同举行年度教育体制综合改革联席会议,会后形成了《广东省人民政府教育部2013年度教育体制综合改革联席会议纪要》(粤办函〔2013〕686号),其中要求广东要“加快推进中等职业教育省级统筹综合改革,理顺管理体制,分别制定并逐步完善中等职业教育学校基础设施、教师资格、生均拨款、专业

课程等标准及其实施方案”。新时期,广东省中等职业教育的发展重点已逐步从规模扩张转移到内涵发展、统筹发展、协调发展、集约发展上来,旧有的管理体制已不适应事业科学发展的要求,迫切要求我们尽快建立统筹管理、统一规划、协调发展的科学管理体制。由此不难看出,从国家到广东省对于中等职业教育管理体制的改革思路都是非常清晰的,理顺中等职业教育管理体制,实现统筹发展是大势所趋。

2. 一体化的中高职衔接管理体制是职业教育先进地区的共同特征

职业教育发达国家都建立了统一的管理体制。^①德国学校教育部分由各州负责立法,州文教部管理;企业培训部分由联邦立法管理。州职业教育委员会管理本地职业教育,向州政府提供咨询,促进学校与企业合作。教育行政部门具体负责对教学计划和专业、课程设置的检查,保障教育经费,负责本地区师资的建设规划和组织实施师资培养,同时负责牵头行业、企业的专家共同参与制订招生计划、教学计划,以及新专业的设置、开发,课程的调整和设置。企业职业培训资格由主管部门认定。各州府的劳动局设职业咨询部门,负责提供就业咨询服务,推荐培训岗位,帮助择业、就业并提供经费支持。英国为解决职业教育管理职能中存在的相互交叉、相互制约的矛盾,将教育部与就业部合并成立国家教育与就业部(后更名为教育与技能部),统一管理全国的职业教育;为促进行业企业参与职业教育,成立国家职业资格委员会,扩大企业在职业教育与培训政策、经费等方面的决策权;成立由行业雇主领导的“培训和企业协会”,负责当地的职业技术培训事务,使培训适应当地经济发展的需要。澳大利亚州级职业教育管理体制则是由州或领地教育培训部负责宏观调控,通过制定相关政策、商业化拨款、建立和完善全国框架体系来发挥导向作用;行业培训顾问委员会负责分析并说明本地区各行业的培训需求,帮助本地区的学校具体实施等。

理顺中等职业教育管理体制是国内职业教育发展较好较快地区的成功经验。早在1996年,广东省佛山市顺德区就发挥政府主导作用,统筹协调有关职能部门,成立了“职业教育协调领导小组”,理顺管理体制,整合职业教育资源,将技工学校划归教育部门统一管理,并要求各职能部门充分利用学校的教育资源,将社会培训点放在中等职业技术学校,不得“另起炉灶”办职业教育,实施中等职业技术学校与技工学校一体化办学、职教与成教一体化办学,最大限度发挥资源集聚效益。^②从1997年起,顺德着手整合中职教育资源,重点建设起两个省级职业教育实训中心、一个国家级中职师资培训基地,通过职业教育实训中心对全区中职学生进行毕业前的专业技能综合培训及考核,利用培训基地对全区中职教师进行专业理论和实践技能培训,大大节省了资源,提高了效率。顺德职业教育成功的原因固然有很多,但理顺管理体制这一点最为重要。中职学校和技工学校不分彼此,不存在争夺资源的现象,统筹管理、集约发展成为不可忽略的体制性保障。香港1982年将教育统筹局、劳工局和工业贸易署等政府机构涉及职业教育与培训的部门和科室分离出来,整合后成立职业训练局,隶属于教育统筹局管理。职业训练局是香港最具规模的专业教育及培训机构(非政府部门),下辖训练及发展中心、青

① 蒋春洋. 发达国家职业教育管理体制经验及启示[J]. 辽宁教育行政学院学报, 2010(7).

② 姜蕙. 顺德现代职业教育发展研究[M]. 广州: 华南理工大学出版社, 2012.

年学院、香港专业教育学院、工商咨询学院、学徒事务署和残疾人士职业训练组等共 20 个教育培训机构。上海市 2004 年实施了《上海市职业教育条例》，2006 年在《上海市教委、上海市劳动保障局关于本市技工学校的招生、教育教学、学生学籍等工作归口上海市教育委员会宏观管理通知》（沪教委职成〔2006〕34 号）中明确规定：“从 2006 年秋季新学年起，本市技工学校在原主办单位、经费渠道和教师编制等保持不变的前提下，由上海市教育委员会统一负责其招生、教育教学、学生学籍等宏观管理工作。”区县教育部门负责本区县所属技工学校和所在地举办的民办技工学校的设置、撤销、变更的审批和招生、教育教学、学生学籍等具体管理工作，实现了职业教育的统筹管理。2007 年，江苏省人民政府也加强对中等职业教育的省级统筹，《江苏省中等职业教育条例》第二条指出：“中等职业教育，包括就业前的中等专业学校（普通中专和职业中专）、技工学校和职业高中等学校教育，以及其他形式的高中阶段的职业技术培训。”第十八条明确指出：“各级教育主管部门要加强对中等职业技术学校的业务指导和管理。”在《江苏省政府办公厅转发省教育厅、省劳动保障厅关于进一步加强职业教育统筹管理意见的通知》（苏政办发〔2007〕15 号）中明确：“省教育厅负责全省职业教育的统筹规划、综合协调、宏观管理，具体负责职业学校学历教育。省劳动保障厅具体负责以职业技能为主的职业资格培训和管理。”在一定意义上，江苏省职业教育的改革发展一直在国内处于领先地位，与这种责任明晰、合作分工、统筹发展的体制是密不可分的。重庆市在《重庆市教育委员会关于重庆职业教育改革发展情况的报告》（渝教职成〔2008〕45 号）中谈到下一步职业教育改革发展的工作思路时，提出：“创新职业教育管理体制。完善政府统筹、分级管理、社会参与的职业教育管理体制，建立统一高效的职业教育管理机构。积极探索统筹管理普通中专、成人中专、职业高中和技工学校等‘四类’中职学校的新机制，在中职招生、学生资助、学籍注册、教材管理、学校设置、质量评价、师资建设等七个方面实现‘一体化’。”2010 年，河南省新乡市成立新乡市职业教育局，对全市职业教育实行统筹规划和统一管理，以大职业教育观统领全市职业教育发展，打破行业界线，破除条块分割、多头管理、重复建设的局面。

二、一体化的中高职衔接管理体制内涵及特点

一体化管理理念源于企业管理，是指在数个管理体系并存的情况下，将公共要素整合在一起，实现数个管理体系在统一的管理构架下运行的模式。这种管理模式的优势在于通过各管理体系的优势互补及协同，降低管理成本，提高管理效率，最终提供整体解决问题的手段。

一体化的中高职衔接管理体制，就是在原有中职教育管理体系、高职教育管理体系、技工教育管理体系三者并存的情况下，将相关公共要素加以整合，以实现大职教背景下三个管理体系在统一的管理构架下有序运行的模式。其特点表现在：一是三个管理体系既相对独立，又互相融通，特别是要实现中职教育、高职教育、技工教育在招生、就业、实习实训等方面的融通；二是公共要素实现整合与共享，如相关教育教学资源、师资队伍等的共建共享；三是协调发展，对省内中职教育、高职教育、技工教育进行一体化的教育规划，从顶层设计上破除中高职衔接的体制阻碍。

第三节 一体化的中高职衔接管理体制的问题与路径设计

构建一体化的中高职衔接管理体制，最终目标是提升学生职业能力、提高职业教育服务区域经济社会发展、大规模培养各类技能型人才。构建一体化的中高职衔接管理体制尚有许多亟须解决的外部问题，例如经费投入不足、发展理念陈旧、路径依赖惯性等，但外部环境能够起到的是增强或削弱的作用，而非决定性作用。本质而言，着力破解中高职衔接自身存在的问题才是最终的解决之道。

一、一体化的中高职衔接管理体制亟须解决的问题

1. 破解衔接标准缺失问题

中职学校和高职院校在紧密衔接型实践操作中首先遇到的就是衔接标准缺失的问题，而且这一现象具有一定的普遍性。对中高职衔接标准的探索，促使职业教育工作者开始反思中高职的定位等职业教育发展中的本源性问题。一般来说，中高职教育准确的定位和对人才培养标准的制定对于理顺中高职衔接有根本性作用，科学准确的定位能够很好地促进职业教育中分级分段进行技能人才培养目标的实现。尽快制定中高职不同的人才培养标准和培养规格，统一中高职专业建设、课程和人才评价方面的建设标准都是十分迫切的任务。中高职衔接关键在于形成一套适应职业教育学生成长的课程体系。开展中高职课程标准研究非常必要，只有解决好高职教育下与中职教育的课程衔接，上与应用型本科、专业硕士衔接等问题，才能逐步构建特色鲜明的职业教育人才培养体系。目前，广东省中高职教育之间的衔接标准建设尚处于起步阶段，还不能完全满足实践的要求，中高职衔接课程体系和衔接课程开发虽然在不少专业上已经有一定的探索，但还有待不断推进。

2. 破解衔接动力不足问题

高职院校和中职学校均存在内在动力不足的现象。对于高职院校来说，中高职衔接班级要单独编班、单独制订人才培养方案和教学计划，需要占用高职较多的教学资源，导致高职资源更加紧张，而目前广东高职院校普遍较容易从高考中招收到足够的高中生源，不存在生源危机，因而动力不大。中职学校热衷于中高职衔接的主要动力是通过打通升学渠道来提升学校的影响力，吸引更多更好的学生就读。中高职衔接虽从长远来看对中职学校有利，但短期利益体现不足。这是因为目前广东省中职学校一般采用“2+1”培养模式，即前两年在学校学习，第三年顶岗实习，而参加中高职衔接考核的学生要接受转段考核或者“3+技能证书”考核，不能顶岗实习，还要学校组织专人来辅导考试，在一定程度上加大了中职的办学成本，使得中职学校的积极性受到影响。

中职学校衔接方面的动力不足还在于其未能充分认识自身所肩负的升学功能。中职学校属于基础阶段教育，更多肩负为学生终身发展奠定基础的任务，虽然长期以来我国

中职学校以就业为主要取向,但随着全民教育水平的提升和产业升级对技能型人才素质要求的不断提高,将会有越来越多的中职学生选择进一步学习深造。高职院校衔接动力不足还在于其发展历史的原因。我国高职院校大多数是从招收普通高中毕业生的大专类学校转型而来,课程大多是由本科简化而来,教师也更习惯于讲授学术性学科,这些历史的积淀与惯性使得他们更愿意招收普通高中毕业生,而对中职学生带有一定的偏见,进而导致动力不足。

3. 破解衔接不均衡问题

中高职衔接过程中出现需求不均衡现象。从地区分布看,珠江三角洲地区中职学校学生和家长继续就读高职意愿较强,但粤东西北地区的学校和家长则出于经济、教育观念等方面的原因升学意愿相对较弱。从专业分布看,文科类专业中职学生升学意愿较强,工科类专业由于就业岗位比较好找,很多学生首先选择就业,学生的升学意向比较弱,很多倾向于就业后再继续接受教育。从具体专业来看,学前教育专业和护理专业学生的升学意愿比较强烈,这种现象与这些专业对入职者有较高的学历要求和入职之后继续进修的工作需求有较大的相关性。

职业教育的发展受制于多方面的因素,在不可能一下子全部解决所有问题的情况下,必须选择其中非常重要又最有效益的问题,集中力量彻底解决,这样其他问题才可能迎刃而解。

二、一体化的中高职衔接管理体制改革的途径设计

1. 省级政府统筹

省级政府可以通过加强统筹,在招生、人才培养、实习实训基地共享等方面加强中高职衔接、中职与技工教育融通。如2015年,广东省教育厅印发《厅属职业院校中高职一体化改革实施方案》,在坚持行政主导与学校意愿相结合、专业接近与地缘靠近相结合的基础上,引领厅属中职学校、高职院校开展一体化改革,结对开展一体化育人。又如,在省政府的统筹下,省教育厅、省人社厅定期召开工作对接会,共同就统筹职业教育发展、高层次人才引进、大学生就业创业、数据信息交换共享、技工院校建设等工作进行充分沟通与积极交流,打通中职教育与技工教育管理的条块分割状况。

2. 基于大职教理念发展职业教育

所谓“大职教理念”,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,以及组成职业教育系统的子系统中各级各类职业教育间进行统筹、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、协调性以及关联性等特点。原有职业教育管理存在的诸如管理不畅等问题,大部分是由于相关管理部门未能基于大职教理念发展职业教育统筹布局和协调发展职业教育,造成各自为政、恶性竞争的局面。^①

^① 王立祥.我国职业教育管理体制的历史嬗变及改革方向[J].职业技术教育,2011(19).