

ZHIYE JIAOYU DUDAO
YANJIU

职业教育督导研究

黄艳芳 周小雅 等 著

ZHIYE JIAOYU DUDAO
YANJIU

职业教育督导研究

黄艳芳 周小雅 等 著



GUANGXI NORMAL UNIVERSITY PRESS

广西师范大学出版社

· 桂林 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

职业教育督导研究 / 黄艳芳等著. — 桂林: 广西师范大学出版社, 2013.11

ISBN 978-7-5495-4430-1

I. ①职… II. ①黄… III. ①职业教育—教育
视导—研究—中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 241012 号

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

桂林广大印务有限责任公司印刷

(广西桂林市临桂县金山路 168 号 邮政编码: 541100)

开本: 890 mm × 1 240 mm 1/32

印张: 8.625 字数: 257 千字

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

定价: 22.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

“职业教育督导”的提出,是基于职业教育是我国教育体系中的一种特殊教育类型。这种教育类型不同于其他类型教育的特征决定了职业教育必需建立自身的督导体系。

作为适应现代科学技术和生产方式、系统培养生产服务一线技术技能人才的现代职业教育,它是大教育系统中多因素、多规格、多门类的一个最为复杂的子系统,不仅具有教育系统的一般特点,还与行业企业以及经济、劳动等管理部门有直接的联系。因此,在教育督导上凸显出与普通教育督导不同的特性。

一是教育功能定位的特殊性。职业教育的目的是界定职业教育本质的传统方法。与职业教育密切相关的两个概念是就业与失业。职业教育是就业教育,是一种以培养学生的职业能力为目标的教育类型。职业教育最基本的目标就是让学生进入工作体系,具体地说就是进入各个职业。由此可见,职业教育的目标更具有明确的目的性与功利性,因而与以普适性定位的普通教育目标相区别。

二是教育目标的特殊性。职业教育为受教育者就业服务的本质,是职业教育督导必然的价值取向。在市场经济条件下,劳动力就业完全放开,劳动力配置完全由市场自由调节,从而导致职业教育目



标的根本性变化,不仅要培养学生从事某一职业的素质与技能,还需要为其变换职业做好准备,这一变换使职业教育由原来的单一技能目标转变为以多种技能以及继续学习能力为目标。这一性质决定了职业教育并不单纯是职业培训,而是包含了职业培训在内,渗透着综合素质培养特殊教育类型。

三是教学模式的特殊性。无论是普通教育还是职业教育,有效性都应作为教学质量的内涵予以界定。但是,职业教育的本质及其功能定位,决定了职业教育的教学目标需要对社会、经济、行业、企业及职业需求的变动具有动态的适应性,意味着职业教育的课程及其标准的定位是随着时代的变迁处于动态发展的过程,从而使职业教育的课程体系、课程标准也处于动态发展之中。而教学目标是优化教学策略的依据,有效性是评价教学策略的标准。由于职业教育是一种以培养学生职业能力为目标的实践性非常强的教育类型,因此为实现职业教育教学目标而设计的教学策略更应具有职业教育的特征,即在教学的策略上更加强调实践教学的作用,并高度关注在实践教学中影响学生实践能力的关键要素,在教学设计中更加注重对这些关键因素施加影响。这种课程教学质量的标准取向,也将导致教学质量评价标准、评价模式的改变。

四是投入机制的特殊性。从本质上说,职业教育是依托行业和企业的一种教育,它在教育过程中需要依靠企业和行业提供的技术和职业标准以及用于教学的实训场地、设备,其教学的终点是向企业提供就业人群,职业教育成果的受众比普通教育成果的受众更加明确而具体。职业教育作为一种面向地方经济建设的教育,其传播知识、培养技能型人才等都是围绕地方经济与社会发展而展开的。职业教育的发展,依赖于职业教育资源的优化配置。因职业的多样性及其相互关系的复杂性,使职业教育的投资主体、投资规模、投资导向、保障措施等职业教育投入机制的功能要素更加复杂而多元。

职业教育的特性决定了职业教育必须根据职业教育的规律,只能借鉴而不能照搬普通教育督导的经验建立自身的督导体系。因此,我们对职业教育督导的相关要素及督导方略进行了研究和探索,成就此书。

是为序。

目录

第一专题 回应现实:职业教育督导的制度生成	1
一、我国职业教育督导制度建设现状	7
二、国外教育督导制度建设及启示	14
三、我国职业教育督导的制度需求	20
四、职业教育督导制度建设的目标要求	25
第二专题 准确定位:职业教育督导的制度构建	29
一、职业教育督导的性质	33
二、职业教育督导的地位	40
三、职业教育督导的职能	43
四、职业教育督导的任务	48
第三专题 独立履职:职业教育督导的机构设置	57
一、我国教育督导机构建设及其职能	59
二、国外教育督导机构设置及启示	69
三、职业教育督导机构建设的问题分析	74
四、加强职业教育督导机构建设的思考	79
第四专题 专业发展:职业教育督学的队伍建设	85
一、我国督学制度概述	87
二、国外督学制度及启示	96
三、职业教育督学职业能力分析	101
四、职业教育督学队伍的专业化发展	110



第五专题 落实职责:职业教育“督政”的要义	115
一、职业教育“督政”的内涵	118
二、职业教育“督政”的主要内容	121
三、职业教育“督政”的现实分析	126
四、职业教育“督政”的改革与发展	133
第六专题 引领促进:职业教育“督学”的策略	139
一、职业教育“督学”的内涵	143
二、职业教育“督学”的主要内容	148
三、职业教育“督学”的现实分析	151
四、职业教育“督学”的改革发展	160
第七专题 评估指导:职业教育督导的过程方法	164
一、教育督导的过程	167
二、教育督导的方法	177
三、教育督导方案的编制	181
四、教育督导报告的写作	192
第八专题 校本督导:职业教育督导的制度延伸	198
一、校本督导的内涵与意义	203
二、校本督导的内容	204
三、校本督导的方法与策略	214
四、建立校本督导的有效机制	222
第九专题 体系再建:职业教育督导的趋势分析	232
一、职业教育督导体系再建的依据	234
二、强化职业教育督导的权威性	239
三、提升职业教育督导专业化水平	245
四、建立科学的职业教育督导机制	252
参考文献	263
后记	267

第一专题

回应现实:职业教育督导的制度生成

事例:

《国家教育督导报告:关注中等职业教育》发布

2011年7月5日,中国教育报登载了国家教育督导团发布的《国家教育督导报告:关注中等职业教育》^①。该报告开宗明义:旨在客观评价全国各地中等职业教育发展现状,推动政府更好地履行职责,引导社会关心和支持中等职业教育发展,更好地落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出的目标和任务,促进中等职业教育提高质量,实现科学发展。

《国家教育督导报告:关注中等职业教育》(以下简称《报告》)为了公正、客观、准确地反映中等职业教育发展的实际情况,依据2005年至2009年全国中等职业教育统计数据以及2009年面向全国各省、自治区、直辖市教育部门、企业、中等职业学校师生以及家长的32万份抽样问卷调查和8个省份实地调研,从战略地位与政策落实、事业发展与社会贡献、资源配置与经费保障、人才培养与改革创新四个方面,对全国各地中等职业教育发展状况进行了总体评价,既充分肯定了成绩,也客观指出了存在的问题,并就大力发展中等职业教育提

① 国家教育督导报告:关注中等职业教育[N].中国教育报,2011年7月5日,第07版。

出了建议。

近年来,在战略地位与政策落实方面,全国各地积极贯彻落实党中央、国务院关于大力发展职业教育的各项要求,着力完善政策法规,加强制度建设;强化政府统筹管理,创新工作机制;加大财政经费投入力度,提高保障水平。中等职业教育摆到更加突出、更加重要的位置,制度与机制建设取得了新的进展。存在的问题是,中等职业教育发展的政策法规落实尚不到位;各地落实国家要求加大中等职业教育经费投入的政策执行不力。

在事业发展与社会贡献方面,中职培养规模快速增长,基本实现了中等职业教育与普通高中教育招生规模的大体相当,输送了大批高素质劳动者和技能型人才,加大结构调整力度,服务经济社会发展的能力显著增强,人才培养规模与服务社会能力取得新的突破;拓展职教服务范围,逐步成为面向人人的教育。存在的问题是,中等职业学校专业建设的适应性仍不强;面向农村的中等职业教育尚不能满足新农村建设的需要。

在资源配置与经费保障方面,强化资源配置和经费保障,初步形成了以政府投入为主的经费保障机制,生均经费水平明显提高;资源总量快速增长,基础能力明显增强;教师实践指导能力得到加强,以双师型为主的专任教师队伍建设初见成效。存在的问题是,中等职业学校办学条件跟不上规模发展的需要,学校办学条件达标率普遍较低,农村中等职业学校实训基地建设尤为薄弱;教师数量仍严重短缺;提高专业课教师的实践指导能力仍面临困难。

在人才培养与改革创新方面,注重以德育人,学生道德素养明显提高;多种形式办学,校企合作取得新进展;通过订单式培养、校企资源共享、合作开发专业课程、共建实训基地、共同举办职业技能大赛等形式,加强了中等职业学校与行业、企业的沟通与合作;推进工学结合,人才培养模式改革初见成效,办学模式与人才培养模式实现新探索。存在的问题是,行业、企业参与中等职业学校的教育教学管

理、专业设置和课程建设仍不充分,校企双方的责、权、利缺乏制度保障,校企合作办学的长效机制尚未建立。专业技能课程设置尚不能满足实际需求,实习实训教学环节仍然薄弱。

在对中等职业教育发展基本情况的分析的基础上,《报告》提出了督导建议:当前和今后一个时期,把中等职业教育摆在更加突出的地位,增强中等职业教育的吸引力,健全中等职业教育的投入体制,增强基础能力建设,建立健全政府主导、行业指导、企业参与、社会支持的办学机制,加快面向农村的中等职业教育发展,是今后中等职业教育发展的重要任务。一是进一步强化省、市(地)级政府发展中等职业教育的责任,落实中等职业教育的战略地位。二是着力推进校企合作、工学结合的职业教育办学体制和人才培养模式创新,努力探索建立多种途径的校企合作机制,制定并落实促进校企合作办学法规和优惠政策,调动行业、企业深入参与中等职业教育的积极性。三是建立适应中等职业教育的教师培养和发展制度,切实解决专任教师数量短缺的问题,努力提高教师的实践教学及指导能力。四是积极营造更加有利于中等职业教育发展的制度和社会环境,切实增强中等职业教育吸引力。

分析:

《国家教育督导报告:关注中等职业教育》的发布,起码向我们传递了以下几个方面的信息。

第一,表明了国家对职业教育发展的高度重视。

进入 21 世纪以来,党中央、国务院明确了职业教育作为“我国经济社会发展的重要基础和教育工作的战略重点”的重要地位,国务院多次召开全国职业教育工作会议,先后出台了《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、《国务院关于大力发展职业教育的决定》等重要文件,把发展职业教育作为繁荣经济、促进就业、消除贫困、保障公平、维护稳定的一项重要举措,指明了职业教育改革发展

方向,提出了重点发展的目标任务,明确了各级政府统筹管理责任,采取了一系列强有力的措施,推动职业教育的改革与发展。各地按照中央要求,结合本地区实际,采取切实有力的政策举措,实现了职业教育前所未有的大发展。但由于种种原因,职业教育仍是教育工作中最薄弱的环节,质量、规模、结构、效益还不能很好地适应现代化建设的需要。国家教育督导团针对中等职业教育发展中的突出问题,研究发布以中等职业教育为主题的国家教育督导报告,体现了其对地方人民政府贯彻执行国家有关方针政策的情况进行指导、监督、检查、评估的职责。

事实上,国家教育督导团自1994年4月成立以来,开展了卓有成效的职业教育督导工作。仅2005年至2011年间,就发布了3份国家教育督导报告。2004年11月,国家教育督导团派出督查组,分别对河北、辽宁、江西、广东、四川、陕西6省职业教育工作进行了专项督导检查。督查组听取了6省人民政府关于职业教育的情况汇报,与各省教育厅、发展改革委、财政厅、人事厅、劳动保障厅、农业厅、扶贫办及金融等相关部门的负责人进行了座谈,深入12个市(地)及其所辖的24个县(市、区),共抽查64所公办和民办中、高等职业学校,乡镇成人学校及6个富民工程示范点,召开座谈会29次。之后,发布了《关于职业教育专项督导检查公报》^①,这是第一份针对职业教育的国家督导报告。2010年11月,国家教育督导团组织国家督学和专家对天津、河南、广西、四川、三峡库区(湖北、重庆)5个国家职业教育改革试验区工作进行了专项督导检查。督查组随机抽查了8个市、22个县(市、区)、42所职业院校以及11个校企合作的企业,其中,中职学校33所,高职院校9所。督导检查结束后发布了

① 教育部网站. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_764/201001/81615.html.

《关于对天津等5个国家职业教育改革试验区专项督导检查的公报》^①。2011年7月5日,发布了《国家教育督导报告:关注中等职业教育》。可以说,国家教育督导报告的发布,对促进我国职业教育发展有着积极的现实意义和参考价值。

第二,发布《国家教育督导报告》是国家教育督导团加强教育督导工作,完善教育督导工作机制的一项重要创新。

我国现代教育督导历史不长,职业教育的督导更是近几年才提上日程。职业教育作为教育改革战略突破口的重要领域,肩负重任并且需要快速发展,加强教育督导工作更加必要和重要。国家教育督导团针对中等职业教育发展中的资源配置与保障、培养模式与企业参与、规模发展与贡献以及毕业生就业能力、经济社会适应性等重大、热点、难点问题,开展了广泛深入的调研,从客观反映和评价地方政府依法履行发展职业教育职责、落实国家政策情况,督促地方各级政府切实履行职责,推进中等职业教育政策的落实和事业发展的视野,提出了督导意见。《国家教育督导报告:关注中等职业教育》既有对中等职业教育发展成绩的总结与肯定,也有对存在问题的梳理与分析;既有对职业教育进行督政的宏观审视,也有对职业教育进行督学的微观透视。从督导报告的形成来看,国家教育督导团开展了问卷调查和督导检查,对统计数据进行了分析测算,还多次进行专题研讨和征求意见,形成了内容真实、客观、准确的督导报告。

《国家教育督导报告:关注中等职业教育》(以下简称《报告》)发布前,为促使相关省(区)加快解决在《报告》中存在的问题,教育部、国家教育督导团与8个省(区)人民政府和教育行政部门召开了约谈会议。^②有关省份负责同志在约谈中,纷纷表示欢迎国家教育督导团

① 教育部网站. http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe_764/201104/116426.html.

② 焦新.《国家教育督导报告:关注中等职业教育》发布[N].中国教育报,2011年7月5日,第01版。



对地方教育工作的指导、监督和支持,认为《报告》反映的问题客观、准确、详细,约谈的问题抓得准、针对性强。与存在问题的省(区)面对面进行交流,是健全督导公告制度和限期整改制度,强化教育监督问责机制的一个创新,有利于提高教育督导的实效,科学有效地推进教育问题的解决。

第三,教育督导作为各级政府实现教育发展目标所采取的推进手段,作为建立教育决策,实行监督管理体制的重要环节,也越来越受到普遍关注和特殊重视。

《国家教育督导报告:关注中等职业教育》的发布,引起了各地政府的重视。除了该报告,国家教育督导团还下发了《八省区中等职业教育约谈会纪要》(国教督函〔2011〕4号),要求有关省份对照《督导报告》和《会议纪要》的要求及存在的问题提出整改方案,三个月后向国家教育督导团报送整改计划和方案,一年后,报送整改的结果和进展情况。届时,国家教育督导团将根据情况开展相关工作。无疑,这种方式改变了以往教育督导检查的模式,对于提升教育督导能力,加大教育问责力度,保障中等职业教育乃至各级各类教育的发展将起到有力的促进作用,也将促进各地按照管、办、评分离的原则,完善教育质量监测评估体系,形成教育督导评估的长效机制。

如新疆维吾尔自治区在这次督导检查中,被查出2009年新疆各地(市、州)城市教育费附加用于职业教育的比例均低于20%,未达到国家规定的要求。为此,新疆维吾尔自治区人民政府办公厅下发了《转发国家教育督导团关于八省区中等职业教育约谈会议纪要的通知》(新政办发〔2011〕144号),部署了整改工作。要求各地认真对照检查,立即整改,严格按照国家规定执行关于城市教育费附加用于职业教育的比例^①。

① 新疆维吾尔自治区人民政府网站. <http://www.xinjiang.gov.cn/xxgk/gwgb/zfwj/2011/81979.htm>.

诚然,教育督导是政府实施教育管理决策、执行、监督环节中相对独立的一环,有其独特的作用。但在我国职业教育督导初级阶段,职业教育督导面临着许多重大的问题,如:职业教育督导职能如何界定,作用如何加强,标准如何制订,范围如何拓展等,需要我们认真地思考,积极地探索。而将职业教育督导作为研究对象,主要是基于如下考虑:职业教育是一种特殊类型教育。保障职业教育的健康发展,既有政府的直接责任,还有行业、企业和事业等各类组织的直接责任。这种跨界性,反映到职业教育督导上,其范围、内容等应该有与普通教育督导不同的要求。

一、我国职业教育督导制度建设现状

职业教育督导是我国教育督导制度的一个重要组成部分。要了解我国职业教育督导的现状,我们不妨从我国教育督导制度说起。

(一)我国教育督导制度的发展沿革

我国的教育督导,是指县级以上人民政府对下级人民政府落实教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策,以及对本行政区域内学校教育教学工作所进行监督和指导的一系列活动。

我国的教育督导由来已久,最早可以追溯至周朝,当时称为“视学”。《礼记·学记》中就有“天子视学”、“王亲视学”的记载。此后的封建社会历代都设教育官,对教育的监督和检查是他们工作的一部分。

现代意义的教育督导制度是在清朝末年伴随着现代学制建立起来的。1906年(光绪三十二年)清政府在学部设“视学官”,专门负责巡视京外学务,1909年,清政府颁布了《视学官章程》,从而建立了关于教育督导的专门性制度。该章程共分七章三十三条,对视学区域、视学资格、视学委任、视学权限、视学日期、视学经费、视学考核等内



容均作出了明确的规定。可以说,清末《视学官章程》不仅使清末视学官员有了可以依循的法则,而且它标志着近代视学制度在我国的确立。

辛亥革命后,封建的清王朝被推翻,建立了“中华民国”,教育随之有了一番除旧布新的改革。与此相适应,视学制度也在继承中有了不断改革和完善,并建立起了部、省、县三级视学网络。1913年,南京临时政府中央教育部颁布了《视学规程》等法规,相继对视学区域、视学资格、视学权限、视学职责、视学经费等内容和教育督导机构的设置、职能、任务、职权等作了规定和要求。1931年,国民政府教育部公布《教育部督学规程》和省市督学规程,规定了督学视察及指导事项、督学的权力等内容。在革命根据地时期,也进行过教育督导方面的实践。

新中国成立后,1955年教育部发出《关于加强视导的通知》,强调教育视导工作是教育行政工作的一部分,其主要任务是对所属学校实行国家监督和指导。20世纪50年代后期,教育督导工作逐步被忽视和削弱,教育督导业务被其他业务部门所代替。“文革”期间,教育视导工作处于停滞状态。“十年动乱”以后,教育巡视工作得以逐步恢复。改革开放以来,随着科教兴国、人才强国战略的确立,国家十分重视教育督导建设工作,开始了督导制度建设的探索与实践。1977年9月,邓小平同志在关于《教育战线的拨乱反正问题》的谈话中提出了恢复教育督导机构和建立督导制度的构想。1983年7月,教育部在全国普通教育工作会议上,提出《建立普通教育督学制度的意见》,明确了督学的任务、机构的设置以及人员的职权和条件,并要求先行试点,取得经验,再逐步实行。1986年9月,国务院办公厅转发国家教委、国家计委、财政部、劳动人事部《关于实施〈义务教育法〉的意见》,明确指出:“要逐步建立基础教育督学(视导)制度。国家和地方逐步建立基础教育督学(视导)机构,负责在全国或本地区范围内义务教育的实施进行全面的视察、督促和指导。”1987年3

月,原国家教委发出《关于转发〈国家教委督导工作座谈会纪要〉的通知》,对督导工作的范围、内容、任务,督导机构设置以及督学人员的条件、培训和选拔办法等作了明确规定。

为了推动教育督导的法制化,确保教育督导工作有法可依、有章可循,国家教委于1991年4月颁发了《教育督导暂行规定》。该《暂行规定》共六章二十四条,对教育督导的任务及范围、教育督导机构的职责及督学的条件、督学的职权等作了明确的规定。比如,教育督导的任务是对下级政府的教育工作、下级教育行政部门和学校的工作进行监督、检查、评估、指导,保证国家有关教育的方针、政策、法规的贯彻执行和教育目标的实现;教育督导的范围主要是中小学教育、幼儿教育及其有关工作,同时可根据本级政府或同级教育行政部门的委托,对其他的教育工作进行督导。

1995年3月,《中华人民共和国教育法》颁布。《教育法》第二十四条规定,“国家实行教育督导制度和学校及其他教育机构教育评估制度”,从法律上确认了教育督导与评估制度是我国的教育基本制度,明确了教育督导的地位与作用。2006年6月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议修订的《中华人民共和国义务教育法》第八条:“人民政府教育督导机构对义务教育工作执行法律法规情况、教育教学质量以及义务教育均衡发展状况等进行督导,督导报告向社会公布。”

为了保证教育法律、法规、规章和国家教育方针、政策的贯彻执行,为了实施素质教育,提高教育质量,为了促进教育事业健康发展,我国于2004年开始,研究、制定《教育督导条例》。2008年,国务院法制办将教育部递交的《教育督导条例(送审稿)》,先后两次征求了30多个国务院部门和各省、自治区、直辖市政府以及一些学校、专家的意见,通过中国政府法制信息网广泛征求社会意见,形成了《教育督导条例(草案)》。2010年,党中央、国务院发布教育规划纲要,明确要求制定教育督导条例,进一步健全教育督导制度。为此,国务院