



经济转型期
我国职业教育
宏观政策研究

MACRO POLICY RESEARCH ON
CHINESE VOCATIONAL EDUCATION
DURING ECONOMIC TRANSITION

黄尧 著

外语教学与研究出版社

经济转型期
我国职业教育
宏观政策研究

黄尧 著

外语教学与研究出版社

北京

图书在版编目(CIP)数据

经济转型期我国职业教育宏观政策研究/黄尧著.—北京:外语教学与研究出版社,2012.12

ISBN 978-7-5135-2664-7

I. ①经… II. ①黄… 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 303677 号

出版人:蔡剑峰

责任编辑:王志艳 白燕飞

封面设计:彩奇风

版式设计:北京华艺排版公司

出版发行:外语教学与研究出版社

社址:北京市西三环北路19号(100089)

网址:<http://www.fltrp.com>

印刷:北京市鑫霸印务有限公司

开本:730×980 1/16

印张:31.5

版次:2012年12月第1版 2012年12月第1次印刷

书号:ISBN 978-7-5135-2664-7

定价:63.00元

* * *

职业教育出版分社:

地址:北京市西三环北路19号外研社大厦职业教育出版分社(100089)

咨询电话:010-88819164(编辑部)/88819777(市场部)

传真:010-88819475 网址:<http://vep.fltrp.com> 电子信箱:vep@fltrp.com

购书电话:010-88819928/9929/9930(邮购部) 购书传真:010-88819428(邮购部)

* * *

购书咨询:(010)88819929 电子邮箱:club@fltrp.com

如有印刷、装订质量问题,请与出版社联系

联系电话:(010)61207896 电子邮箱:zhijian@fltrp.com

制售盗版必究 举报查实奖励

版权保护办公室举报电话:(010)88817519

物料号:226640001

前 言

“十一五”时期是我国职业教育史上发展最快速、办学条件改善最明显、教学质量提升最显著的五年，是党中央、国务院关于职业教育工作出台政策措施最多、推进力度最大、改革与发展成果最丰硕的五年。2009年，我国中等职业教育招生达到876万人，在校学生达到2183万人，高等职业教育招生达到313万人，在校学生达到965万人，均创历史最高水平。职业教育作为国家经济社会的重要基础和教育工作战略重点，与经济社会联系更加密切，在服务国家经济增长方式转变、服务国家经济结构调整、服务区域经济发展、服务民生改善、服务和谐社会构建中发挥了重要作用。

在这五年的发展历程中，笔者时任教育部职成司司长兼教育部职教中心研究所所长，亲身经历了这一时期我国职业教育改革与发展的伟大实践，撰写、发表了许多文章、调研报告、工作论著。我认为，这些史料是对这一时期我国职业教育改革与发展情况的客观反映，是职业教育工作者勇于探索、顽强拼搏的集中体现，它从一个侧面反映了这一时期我国职业教育改革与发展艰难曲折的历程。现在虽然我已经离开了之前的工作岗位，但与职业教育战线同志们一起奋斗的五年时光仍历历在目，难以忘怀，觉得这五年中有许多东西值得总结品味，用心思考。有同志建议我把这五年中的书稿资料收集、整理、编辑成书，因为它是一份珍贵的历史资料。几年前，我曾经出版过《中国教育宏观政策研究》（1989—2000年）和《本世纪初叶我国职业教育宏观政策研究》（2001—2005年）两本介绍个人从事教育管理和宏观政策研究的专集，现在，也想再续上一本2006年至今的研究专集，算是自己一生从事教育工作四十年的真实写照。为此，我动手编辑出版了这本专集。

本专集共分五个部分：第一部分是关于职业教育改革与发展的综合性论述；第二部分是阐述我国职业教育工作制度性的创新和突破；第三部分是关于职业教育教学改革、提升办学质量的实践探索；第四部分是对我国终身教育和成人继续教育发展情况的介绍；第五部分是关于职业教育法规建设的回顾和建议。

“十二五”时期是我国进一步贯彻科学发展观、加快职业教育改革与发展、构建现代职业教育体系的关键时期。我国职业教育进入了一个新的发展阶段，迎来新的发展机遇，也面临新的挑战，前景非常光明。笔者认为，总结“十一五”期间我国职业教育改革与发展的成功经验和做法，对于发展当前大好形势、落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》、进一步推动职业教育改革与发展大有益处。笔者期望，本专集的出版能为广大职业教育工作者学习、研究提供帮助，能为各级职业教育行政部门和中高职院校提供参考。

本专集的编辑出版得到了教育部职成司领导和同志们的指导和帮助，同时天津市教育科学研究院耿洁等同志为本专集书稿的收集、整理和编辑做了大量工作，外语教学与研究出版社沈立军、吕志敏同志在本专集编辑出版过程中提出了很多建议，给予了大力支持，在此一并表示衷心感谢。

由于笔者对职业教育认识和经历所限，加上时间仓促，书中难免有欠妥之处，敬请读者指正。

黄 尧

2012年7月28日

目 录

第一篇 职业教育的改革与发展

正确认识和把握我国职业教育改革与发展的新形势	002
认清形势 扎实工作 推进职业教育又快又好发展	018
今后一个时期中国职业教育改革与发展的新思路	029
职业院校开展劳务输出工作的概况及建议	033
大力发展有中国特色的职业教育	036
当前职业教育面临的新形势、新机遇和新任务	039
理顺管理体制 加快职业教育发展	048
深入学习实践科学发展观 大力发展职业教育	053
抓住机遇 乘势而上 实现职业教育科学发展	057
我国职业教育今后发展的目标任务	063
改革开放三十年职业教育发展回顾与未来展望	068
全力以赴做好中等职业教育对口支援四川地震灾区恢复重建工作	079
加快高技能人才培养是我国职教工作的一项重要任务	084
坚持“以服务为宗旨、以就业为导向”发展中国职业教育	091
顽强拼搏 打好中职扩招这场仗	098
总结经验 开拓创新 推动中等职业教育科学发展	105
要把职业教育摆在更加重要的战略位置	131
路漫漫其修远 吾辈上下正求索	135
中国职业教育未来发展将更加关注的若干问题	147
对我国技能型人才队伍建设的几点思考	153
《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》是我国 教育发展的里程碑	163
以服务为宗旨 以就业为导向 实现职业教育可持续发展	168
职业教育可持续发展是一种新的发展理念和新的发展道路	181
职业教育可持续发展的国际比较	183
加快海峡两岸职教交流与合作 实现共同发展	197
进一步推动海峡两岸教育交流与合作	200

从河北省农村职教办学模式改革引发的深入思考	205
关于加快发展民办高等教育的几点建议	210
《职业教育的强国战略》序言	218
认真贯彻落实《教育规划纲要》 推进我国现代职业教育体系建设	222

第二篇 职业教育的制度创新

第一部分 坚持改革创新	234
改革开放是中国职业教育发展的强大动力	234
改革创新是中国职业教育发展的必由之路	241
只有坚持改革开放 中国职业教育才有希望	252
职业学校应当坚持走改革创新道路	262
贯彻《教育规划纲要》 推进改革试点 创新办学模式	264
第二部分 加强职业教育基础能力建设	267
把职业教育基础能力建设工作抓实抓好	267
国家财政支持示范校建设 确保基础能力建设目标实现	274
第三部分 充分调动行业企业办学积极性	276
认真贯彻全国职教会议精神 加快发展行业企业职业教育与培训	276
在新形势下加快推进“校企合作、工学结合”职业教育 人才培养模式	288
大力推动行业企业教育培训事业改革与发展	292
第四部分 加强农民工培训工作	299
积极应对金融危机 大力开展返乡农民工职业教育培训	299
关于加强农民工培训工作的建议	305
第五部分 大力推进职业教育集团化办学	310
职业教育集团化办学是促进职业教育科学发展的重大举措	310
要大力推进职业教育集团化办学	319
职业教育充满生命力的改革之举	325
第六部分 加快建立中职家庭经济困难学生助学体系	327
建立中职家庭经济困难学生助学体系的调研报告	327

实施中等职业教育家庭经济困难学生资助政策必将推动实现教育公平	335
第七部分 逐步实施中等职业教育免交学费制度	340
全面推进中等职业教育免学费政策的实施	340
第八部分 开展全国职业教育技能大赛	344
要认真做好全国职业院校技能大赛筹备工作	344
我国教育工作的一项重大制度设计与创新	353
加强制度建设是推动全国职业院校技能大赛持续健康开展的重要保证	359
第九部分 建立职业教育试验区	363
共同努力 认真做好天津职业教育试验区各项试验工作	363
建立职业教育改革与发展试验区是推动职业教育科学发展的重要举措	365
第十部分 重视职业教育科研工作	372
要努力办好职业教育学博士点	372
继承和弘扬黄炎培职教思想 积极开展职教理论研究和实践探索	374
加强科学研究 用科学理论指导职业教育实践	377
国家职业教育研究院的发展要有新思路、新机制和新举措	379

第三篇 全面提高职业教育教学质量

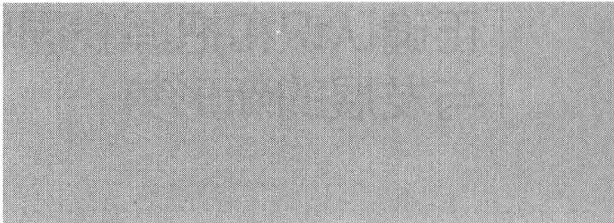
以服务为宗旨 以就业为导向 全面推进职业教育教学改革	382
必须加强职业教育师资队伍建设	391
抓住职教发展机遇 促进职教教材建设工作	398
中职教材建设面临的情况和问题	407
全面提高教学质量是职业教育改革与发展的一项重要任务	419
适应经济社会发展需要 做好中职专业设置和调整工作	429
深化职业院校教育教学改革 加强学生职业能力的培养	436
必须认真做好职业教育教材工作	443

第四篇 终身教育与成人继续教育

全面推进终身教育体系建设	450
大力推动我国成人教育的改革与发展	456
关于我国成人教育、继续教育发展的几个问题	460
办好成人教育杂志 推动成人教育发展	466

第五篇 职业教育的法规建设

进一步贯彻落实《职业教育法》 推动职教快速持续健康发展	474
关于我国职业教育法制建设基本情况和若干建议	478
借鉴国外立法经验和做法 加强我国职业教育法制建设	487



第一篇

职业教育的 改革与发展

本部分共收录了作者五年来撰写的30篇学术论文、工作论著和调研报告。该部分详尽阐述了自2005年《国务院关于大力发展职业教育的决定》发布以来,我国职业教育改革与发展的新形势、新任务和新举措,对于统一思想,了解我国职业教育宏观政策演变轨迹和出台背景具有重要参考价值。

正确认识 and 把握我国职业教育改革与发展的新形势

近一个时期，教育部党组和周济部长多次听取职业教育改革与发展情况汇报，分析职业教育改革发展的新形势，研究部署职业教育工作。周济部长在谈到当前职业教育的形势时指出：近几年来，在各级党委、政府的领导下，在各部门的共同努力下，在人民群众和社会各界的大力支持下，职业教育支持以服务为宗旨，以就业为导向，改革不断深化，事业不断扩大，迈出了新的步伐，取得了新的进展，呈现出了新的气象，进入了新的阶段。他强调，现在国务院已经开了会，作了决定，职业教育改革与发展的大政方针已经确定，关键是要狠抓落实。我们要紧紧抓住当前发展职业教育的大好时机，巩固近年来初步形成的良好局面，狠狠抓它五年、十年，相信职业教育必定会出现一个新的局面。

一、正确认识 and 把握我国职业教育的新形势

我们要把对当前职业教育形势的认识，统一到党组和周部长的讲话精神上来，增强做好职业教育工作的信心和责任感。当前是我国职业教育改革与发展的最好时期，新形势主要体现在以下六个方面：

本文系作者2006年11月在高等教育出版社学术报告会上的讲话。

（一）党中央国务院高度重视职业教育工作

党中央、国务院、各级政府从来没有像今天这样把职业教育放在如此重要的位置。

改革开放以来，先后召开过六次全国职业教育工作会议，前三次是在20世纪的1986年、1991年、1996年召开，后三次是在进入新世纪的2002年、2004年和2005年。换句话说，20世纪是每5年召开一次会议，进入新世纪后，在“十五”期间，5年召开了3次职教大会。

2002年国务院召开了全国职业教育工作会议，印发了《国务院关于大力发展职业教育的决定》（以下简称《决定》），明确了“十五”期间职业教育改革与发展的目标任务，强调要从实施科教兴国的战略高度，大力推进职业教育的改革与发展。

那时职业教育处在下滑阶段，每年少招六七十万人，所以朱镕基总理主持召开的这次大会具有重要意义。朱镕基总理说，在新形势下，职业教育要有更大的发展，不能削弱，要加强；不能下滑，要发展。他的讲话很振奋人心。

2004年，经国务院批准，教育部等七部门再次召开全国职业教育工作会议，印发了《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》（简称《若干意见》），提出了一系列新形势下加快职业教育发展的政策措施，把党中央、国务院关于大力发展职业教育的方针具体化。《若干意见》有10条，这10条操作性特别强，有很多硬招、实招，现在回头过来看，这10条对职教改革发展起着特别重要的作用。

2005年10月，国务院做出了《关于大力发展职业教育的决定》，11月召开了全国职业教育工作会议，提出把职业教育作为经济社会发展的重要基础和教育工作的战略重点，进一步明确了职业教育改革发展的指导思想、目标任务和政策措施，这次会议是我国职业教育发展史上新的里程碑。温家宝总理出席会议并发表了《大力发展中国特色的职业教育》的报告，国务委员陈至立在会议上做了工作报告。

近年来党中央、国务院领导同志多次指示要加快发展职业教育。胡锦涛总书记指出：要大力推进人力资源能力建设，提高国民的整体素质，充分开发和合理利用我国巨大的人力资源，不仅对推进改革开放和现代化建设具有重大作用，而且对促进就业和创业也具有重大作用。我们必须把加强人力资源能力建设、增强劳动者就业和创业能力作为一项战略任务来部署、来落实。要进一步完善普通教育、职业教育、成人教育和高等教育相衔接的教育体系，完善继续教育和培养制度，建立健全人才培养机制。要重点做好对下岗失业人员的职业培训。要增加对农村职业教育的投入，增加对农民生产技能培训的投入。总书记的这些话对我国职业教育发展有重要的指导意义。

温家宝总理对职业教育非常关心，他明确指出，大力发展职业教育，既是当务之急，又是长远大计。要从实现国家现代化全局和战略的高度，从贯彻落实科学发展观和构建和谐社会的高度，进一步增强发展职业教育的紧迫感和使命感，采取有力措施，切实加强职业教育工作。

温总理指出，农村教育和高水平大学建设是教育的两个战略重点，教育工作还有一个战略重点，就是职业教育。他强调，教育工作要着重抓好“普及、发展、提高”三个方面的工作，即：普及九年义务教育，大力发展职业教育，提高高等教育水平。今后我们要在这三个方面都有所进步。大家知道，我们国家在前些年提教育的战略重点，只提过农村教育和高水平的大学建设，是总理提出要把职业教育作为战略重点，并提出要召开职教大会，进一步明确职业教育的发展思路。2006年11月16日总理在中南海主持召开职业教育工作座谈会，总理说，我在这里主持召开职业教育工作座谈会，就是向社会传递一个信息，职业教育进入中南海，列入中南海的议事日程。当时我们听了都很感动、很激动。

温家宝总理指出，职业教育具有鲜明的职业性、社会性和人民性，是面向人人、面向全社会的教育。他强调，教育是国家发展的根本，而职业教育是整个教育不可或缺的部分，也是非常有希望、有前途的部分。大力发展职业教育，既是经济发展的需要，也是促进社会公平的需要；既面向经济，又立足以人为本，为提高全民族素质服务。在整个教

育结构和教育布局当中，必须高度重视职业教育，要把职业教育摆到更加突出更加重要的位置。

国务委员陈至立同志近年来多次对职业教育工作做出重要指示。强调要高度重视职业教育在我国社会主义现代化建设中的重要地位和作用，增强改革与发展职业教育的紧迫感和责任感；要进一步提高认识，理清思路，有针对性地出台一系列的政策措施，切实解决当前职业教育发展中的突出问题，努力开创职业教育工作的新局面。陈至立同志强调：我们要切实把职业教育作为当前教育工作的战略重点，以科学发展观统领教育工作，大力发展职业教育，推动职业教育上一个新的台阶。中等职业教育必须坚持大力发展，高等职业教育要以提高质量和毕业生的就业率为重点。

刚刚闭幕的党的十六届六中全会，做出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），把坚持教育优先发展摆在突出位置，提出了新形势下教育改革和发展的指导方针和重大举措。《决定》明确指出：要“加快发展城乡职业教育和培训网络，努力使劳动者人人有知识，个个有技能”，“积极发展继续教育，努力建设学习型社会”。“使劳动者人人有知识，个个有技能”，这是一个新的提法。六中全会强调要建设和谐社会，促进教育公平。发展职业教育对建设和谐社会、促进教育公平有十分重要的意义，我们要认真学习领会和全面贯彻落实。

党中央国务院领导同志的讲话、批示为职业教育的发展指明了方向。教育部党组认真落实党中央、国务院的重大决策，坚持以科学发展观为统领，大力发展职业教育，特别是大力发展中等职业教育，把职业教育摆在战略重点的位置，采取有力措施，推动职业教育与其他各类教育协调发展。

（二）全面建设小康社会和构建和谐社会，对职业教育发展提出了新的更高的要求

经济社会的发展从来没有像今天这样呼唤着职业教育的发展。

1. 我国走新型工业化道路，加快经济结构调整和增长方式转变，迫切需要造就规模宏大的技能型人才队伍

我国要成为制造业的大国、制造业的强国，没有高技能的人才是不可能实现的。当前，我国生产服务第一线技能型人才特别是高技能人才严重不足。据了解，目前全国城镇劳动者近2.6亿人中技能劳动者仅占32.9%。劳动者技术等级偏低，初级工占43%，中级工占36%，高级工占17%，技师和高级技师仅占4%。这种人才结构不能适应国家经济的发展。高技能人才不仅总量不足，而且在地区、企业和职业之间分布也不平衡，特别是在制造业、加工业等基础产业、能源、环保等持续性产业和信息通讯、航空航天等新技术产业领域高技能人才严重短缺。最近看到一则报道，在长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区，即我国的三大制造业基地，一线技能型人才严重短缺。天津的投资环境不如长江三角洲，工资也比较低，目前很难吸引到人才。我们职业教育工作的任务是培养高素质劳动者和技能型专门人才，但是目前我们培养的人才不能满足国家的需要。

2. 统筹城乡发展，推进社会主义新农村建设，解决好“三农”问题，必须加快发展农村职业教育，大规模开展农村劳动力技能培训

据统计，我国现有4.8亿农村劳动力中，小学及以下文化程度占38.2%，初中文化占49.3%，高中及中专文化占11.9%，大专及以上学历占0.6%，受过专业技能培训的占9.1%，远不能适应社会主义新农村建设的迫切需要。

农民工问题事关我国经济社会发展全局。据农业部门统计，我国现有进城农民工1.2亿，初中及以下文化程度占87.5%，有专业技术职称的占2.4%，受过培训并获得证书的仅占18.5%。由于没有文凭，或者说文化程度不高，缺乏技能，农民工找工作难，工资低，流动性大。要实现合理的、有序的农村劳动力转移，难度很大。开展农民技能培训是当前重要的任务。承担这一重要任务的主要是职业教育和成人教育。

3. 发展职业教育是促进劳动力就业再就业、保持社会稳定的一项重要举措

在促进就业方面，职业教育责任重大，世界许多国家都把发展职

业教育作为促进就业的一项基本措施。

今后一个时期，我国就业形势仍相当严峻。每年城镇需要安排就业 2 400 万人，其中包括 800 万失业人员，600 万各类企业下岗人员，新增劳动力 1 000 万人。这 1 000 万人里面，今年毕业的大学生有 490 万，2005 年毕业未就业的还有 100 多万，大学生就占了 600 万，中职生 400 万。这还不包括转业军人等等，所以现在就业形势非常严峻。为国家培养经过严格训练、掌握熟练技能的劳动者是职业教育的任务。职业教育培养的学生，其中高职 200 万毕业生，中职 500 万毕业生，这 700 多万劳动者是我国每年就业大军的主体。发展职业教育，提高劳动者的就业能力和创业能力是一项长期的、稳定的就业支持政策。

4. 大力发展各种形式的职业教育和培训，是满足社会成员多样化求学愿望，建设学习型社会，构建和谐社会的需要

各类教育资源面向社会开展多种形式的教育培训，如在职职工培训、下岗再就业培训、外来人口培训和农村劳动力转移培训以及文化休闲的培训等，满足不同年龄段群众的多样化教育需求。推进社区教育、构建学习型社会，可能会成为我国教育的第四个战略重点。社区教育这些年中有很大发展，根据对全国 45 个教育实验区的统计，2005 年年培训总人数达到 1 370 多万人次。

5. 普及高中阶段教育，推进高等教育大众化，必须加快发展中等职业教育

普及高中阶段教育的任务，一半在中职，如果没有中职的发展，普及高中阶段教育的任务完不成。而在高等教育中，高等职业教育的在校生有 700 多万，占整个普通高等教育在校生的一半。没有高等职业教育的发展，就无法实现高等教育的大众化，无法实现高等教育毛入学率要达到 40% 的目标。按照规划，到 2020 年，高中阶段教育毛入学率要达到 85%，高等教育毛入学率要达到 40%，基本形成全民学习、终身学习的学习型社会。2005 年，我国高中阶段教育毛入学率为 53%，高等教育毛入学率为 21%。要实现上述规划目标，必须大力发展职业教育和培训事业。

（三）职业教育持续扩大，从低谷走上了持续快速健康发展的轨道

由于多方面的原因，从1999年到2001年我国中等职业教育招生连续3年出现下降，从1998年的530多万人降到399万人，在校生从1450多万人降到了1160余万人，职业教育战线上的许多同志忧心忡忡，担心职业教育的成果会被断送。2002年，朱镕基总理主持召开全国职教大会后，形势开始好转，朱总理发出“职业教育不能下滑，要发展；不能削弱，要加强”的号召后，各级政府更加重视职业教育。从2002年起中等职业学校招生开始回升，到2004年招生达到566万人，呈现出恢复性增长的势头；从2005年起中职招生快速增长，2005年中职扩招100万，2006年又扩招100万，职业教育进入发展的快车道，开始持续、快速地发展。三年下滑、三年恢复和两年的快速发展，职业教育经历了艰难、曲折的发展过程。2006年预计招生达到750万人，在校学生达到1800万人，招生数和在校生数均创历史新高。

周济部长在谈到中等职业教育“前三年下滑”、“后三年恢复性增长”和“近两年快速发展”时说，职业教育战线的同志们工作很努力，在困难条件下，制止了下滑，守住了阵地，迎来了发展，很不容易。最近周济部长又说，职业教育前景很好。这代表了教育部党组对职业教育战线工作的肯定。

高等职业教育也得到快速发展。2005年全国高职院校招生268万人，在校生713万人，招生和在校生数均占普通高校招生和在校生数的一半以上。职业教育要加快发展，持续、协调发展，还要健康发展。最近教育部接连开会讨论加强职业教育规范管理、推动健康发展的问題。

此外，各种形式的城乡职业培训广泛开展，年培训规模达到1亿多人次。我国举办了世界最大规模的职业教育，初步形成了具有中国特色的职业教育体系。

（四）职业教育改革发展思路更加清晰，主动服务经济社会发展的能力明显增强

在教育部党组和周部长的领导下，职业教育改革和发展的思路