

推进高质量的职业教育管理：举措、问题及进路

——基于院校视角的案例分析

曾阳 苏娜

摘要 高质量的职业教育管理是推动职业教育高质量发展的重要因素。中山职业技术学院在建立以服务地方为主的办学导向、校企合作完善模块化课程管理、实行“班导师”制度、深化创新创业教育改革、探索二级产业学院改革等方面开展职业教育管理探索，取得一定成效，但也面临优秀人才留住难、体制障碍破除难、参与合作机制不全、筹款机制不够多元、缺乏办学自主权、政府支持保障不到位等问题。政府层面推进高质量职业教育管理的对策为厘清政府干预边界、创新决策议事制度、落实办学自主权、完善支持政策，学校层面推进高质量职业教育管理的对策为更新人才管理理念、完善制度标准、创新运行机制、拓展社会参与。

关键词 职业教育管理；管理改革；高质量；体制机制；内部治理

中图分类号 G717 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2022)35-0023-04

2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》，提出要“强化职业教育类型特色，提升职业教育整体水平，推动现代职业教育高质量发展”^[1]。高质量的职业教育需要高质量的职业教育管理作为支撑。职业教育管理是指政府或职业院校对职业教育进行的系统计划、组织、协调和控制等一系列过程，具体包括管理机制、运行管理、经费管理和保障等。本文以中山职业技术学院（简称“中山职院”）为例，对其在职业教育管理方面开展的探索进行研究。

一、中山职院开展职业教育管理的典型举措

（一）建立以服务地方为主的办学导向

一是明确人才培养的目标定位。中山职院在成立之初即确立了为中山市经济社会及产业发展的定位，使专业设置真正契合中山市的产业、经济和社会发展现状并保持适度超前。例如，针对南区的电梯产业、古镇的灯饰产业、沙溪的服装产业等，中山职院设置电梯、灯具和服装专业，培养相应的专业人才。正是由于专业和产业的有效衔接，中山职院90%以上的毕业生选择留在中山市实习和就业。

二是明确人才培养的目标类型。目前，学术界对人才培养的类型划分主要有四种，即学术型、工程型、技术型和技能型^[2]。学术型人才主要由本科高校培养，而技术型和技能型人才则主要由高职高专院校培养。中山职院对技术技能型人才的培养主要从三个方面着手：通过培养学生的专业能力，使学生获得从事某一特定岗

作者简介

曾阳（1977—），女，南方科技大学规划发展部副研究员，管理学博士（深圳，518055）；苏娜（1982—），女，深圳市教育科学研究院教育质量监督与评价研究中心副研究员，管理学博士

基金项目

2021年度深圳市哲学社会科学规划共建课题“深圳先行示范区高等教育高质量发展战略与路径研究”（SZ2021D032）；2021年度深圳市教育科学规划重点资助课题“先行示范区建设背景下深圳高等教育高质量发展研究”（zdzz21007）；“南科大研究系列”课题“高水平大学与创新城市的互动路径研究”（SUSTECH2020D001），主持人：曾阳

位的技能；通过培养学生的人文素质，夯实学生生活、工作和可持续发展的底蕴；通过培养学生的专业拓展能力，使学生适应复合化的岗位和精细化的工种。

三是明确人才培养的目标层次。中山职院将人才培养目标清晰定位于“培养具有较高职业素养的技能人才”，而非流水线上的普通操作工。针对不同专业毕业生的可能去向，中山职院分别制定了工艺型、技术型和管理型等不同岗位的人才培养方案，要求学生在修完通识课程和专业理论课程之后，结合不同的岗位特点，加强学生技术应用能力的培养，促使学生在工艺、技术和管理等不同岗位上能够发挥所长。

（二）推行校企合作完善模块化课程管理

在充分调研学校所在地经济社会发展对人才规模、层次和类型需求的基础上，中山职院设置了电梯维护与管理、灯具设计与工艺、家具、服装、动漫等专业，打造了“一镇一品一专业”的发展格局。在专业设置上，中山职院与企业合作共同开发课程，针对各个专业构建了职业能力与岗位要求相结合的模块化课程体系^[3]。为避免课程设置受学科课程思维框架的局限，尽可能突出职业教育特色^[4]，中山职院在调研企业对人才需求的基础上，打破基础理论课、专业基础课和专业课的界限，紧扣以知识和技能、过程与方法、情感态度价值观为核心的职业教育目标，根据岗位需求遴选课程内容，确定课程目标，突出学生职业能力培养，强调实践和应用，构建以职业岗位工作流程为导向的教学模块，形成具有专业特色的模块化课程体系^[5]。

（三）实行“班导师”制度

“班导师”制是中山职院开创的一种新型学生工作模式，以专业班级为单位，相关教师为导师，指导学生的专业发展和职业规划。班导师与学生亦师亦友，为学生的人生发展提供建议，也为学生的专业成长答疑解惑。为保证班导师制成为良性运行的长效机制，学院中层以上干部全部加入班导师队伍，学院每学期都组织学生代表对班导师工作情况进行评价，并把班导师工作情况列为教师评优晋职和绩效考核的条件。通过实行“班导师”制度，在校学生的理解与交流能力、科学思维能力、自我管理能力和应用分析与动手能力都有所进步。

（四）深化创新创业教育改革

为学生毕业后有更多元的职业选择，中山职院紧扣中山市创立“创新创业城市”的发展定位，从学校定位和学生需求入手，平行推进“普及化”“融合化”和“专业化”创新创业教育。学校成立“创新创业教育中心”，统筹规划和

管理全校的创新创业教育。在师资配套上，学校成立由校内专业教师、校外企业导师和创业讲师组成的“三师”团队。在创新创业实践平台搭建上，学校成立创业孵化基地、创业园、创业课程、创新创业工场等平台。在活动形式创新上，学校开展创业策划竞赛、创业论坛、企业参访、创业团队入园仪式、创业总结表彰大会等常规活动和创业征文大赛、市五大高校创业联盟、创业校友联合大会等文化活动。

（五）探索二级产业学院改革

为进一步夯实学校与镇区政府之间的合作，中山职院在镇区成立二级产业学院，推出了科技特派员和校企合作专干等合作办学角色，加强了镇区产业发展与学校人才培养的对接，推进产教一体化发展。学校先后与古镇、沙溪、南区、小榄等镇区建立二级产业学院，在古镇“国家火炬计划照明器材生产基地”成立“古镇灯饰学院”，在“中国休闲服装生产基地”沙溪镇成立“沙溪纺织服装学院”，并在南区“国家火炬计划电梯特色产业基地”成立“南区电梯学院”，在小榄镇商贸物流园区成立“小榄学院”。二级产业学院的成立，充分调动了镇区政府参与职业教育和人才培养的热情，也使高职教育真正办到了产业园区。

二、中山职院开展职业教育管理存在的问题

（一）优秀人才留住难

教师是教育的第一资源，是发展教育事业的关键所在。高质量职业教育的发展依赖于高素质的教师队伍。如何引进并留住优秀人才是职业教育管理面临的重要课题。以中山职院为例，由于受到事业编制的限制，人才引进来无法入编，即使引进来，养老待遇、医疗保障等问题无法得到妥善解决，导致专业紧缺的优秀人才引进难、留住更难。

（二）体制障碍破除难

中山职院与中山市的古镇、南区、沙溪和小榄等四个镇区皆合作举办了产业学院，试行混合所有制办学体制，均形成了镇校二元或多元投资结构，构建了董事会或理事会领导下的院长负责制。但在具体运行中，人、财、物等资源决定权仍然受到体制机制的限制，各办学主体之间的责权利未能明确，二级产业学院的运行受到制约。

（三）参与合作机制不全

中山职院将政、校、企合作作为人才培养模式改革的主要方式，在专业设置上实现了专业与产业的高度对接，同时还通过在镇区成立二级产业学院，向产业学院派驻科技特派员和校企合作专干的方式，推动政、校、企三方实质性合

作,取得了一些成绩。但是,由于政府、学校、企业三方的目标不够一致,利益协调机制尚不健全,政府和企业参与的动力不足,政、校、企合作某种程度上浮于表层。

(四) 筹款机制不够多元

当前,尽管中山市财政经费投入巨大,但相对于职业教育办学对经费需求的特殊性,中山职院的办学经费仍然比较紧张。当前中山职院的办学经费主要来自三个渠道,即政府投入、学费收入和社会募资,其中又以政府投入为主,学费收入为辅,企业、社会和个人捐助所占比例较小。由此可见,中山职院尚未建立多元立体的筹资体系,企业、社会、个人等主体的作用发挥不足。此外,在经费使用上,中山职院也缺乏完善的拨款、使用和管理机制,经费使用效益未能充分发挥。

(五) 缺乏办学自主权

由于中山职院属于中山市管辖,办学经费主要来源于中山市政府,因此,在人财物上,政府仍然采用传统的教育管理方式,学校主要听从主管部门指挥,缺乏真正的办学自主权。办学自主权的不足,严重制约了学校的办学与创新活力,不仅影响了企业等其他主体参与办学的可能性,也影响了政府职能的转变和教育治理水平的提升。

(六) 政府支持保障不到位

以校企合作为例,校企合作是推动职业教育高质量发展的重要因素,也是职业院校开展高质量职业教育管理的关键抓手。企业参与校企合作,希望获得人力资源、税收政策红利等方面的收益。尽管国家层面出台了相关政策鼓励校企合作,但在落实的时候,由于地方政府支持政策不够细化、可操作性不强,很难保障企业参与校企合作获得收益,这是困扰中山职院的一大问题,侧面反映出当地政府支持职业院校的保障举措应该进一步加强。

三、推进高质量职业教育管理的对策及建议

(一) 政府层面

1.厘清政府干预边界

从新公共管理理论可知,市场失灵的存在说明职业教育管理不能完全交予市场,政府在其中应发挥统筹作用,应建立和完善政府统筹、分级管理、社会参与的职业教育管理体制。这就要求政府及时转变观念,实现由全面介入向适度介入转变,由直接介入向间接介入转变,由全能型政府向有限责任型政府转变,由管理型政府向服务型政府转变,明确政府干预的责任边界,将主要精力聚焦于制度设计、发展

规划、财政支持等宏观方面^[6]。

2.创新决策议事制度

应建立和完善政府、职业院校、产业学院、企业之间的新型治理机制,探索实行董(理)事会治理制度。加强相关制度建设,以制度形式明确三方的责、权、利。完善职业院校与董(理)事会成员之间的协商、共事机制,探索实行政府、职业院校、产业学院、企业多方联席会议制度,建立常态化议事机制,提升议事决策效率。明确各方定位和分工,进一步规范管理、决策和执行流程,完善反馈机制,激发组织协同的积极性和创造力。

3.落实办学自主权

应健全和完善职业院校人事制度,推动人事制度改革,在条件成熟的院校试行终身教职制度、员额管理制度等,突破传统事业单位编制管理给人才引进、管理带来的障碍。落实和扩大职业院校办学自主权,推动实现人员自聘、薪酬自定、机构自设,以人事制度的突破给技术技能人才松绑,聚集一大批高水平师资,支撑职业教育高质量发展。

4.完善支持政策

优化财政拨款制度,在生均拨款的基础上,设置专项经费,实行按绩效拨款制度,建立动态评价调整机制;健全税收优惠制度,对于参与校企合作的企业给予相应的税收减免,激发企业持续参与校企合作的积极性。完善金融服务支持制度,通过提供信贷和融资服务、实施财政贴息、设立产业发展基金等为企业和社会力量参与办学提供金融服务支持。真正落实教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠,使参与校企合作的企业能得到实实在在的好处。

(二) 学校层面

1.更新人才管理理念

推动以人为本的管理理念深入人心,建设服务型管理团队。营造民主、平等的管理文化,增强学校师生的安全感、获得感和自豪感。加大高层次技能人才的引进力度,树立“待遇引才、制度育才、环境留才”的师资队伍建设理念。有重点地打造合作平台,有针对性地引进关键领域的技术技能人才,形成高水平的人才团队。加强人才梯队建设,创造条件加快中青年教师成长步伐。完善教师培训、激励、晋升、保障等制度建设,营造可持续发展的良好环境。

2.完善制度标准

积极推动国家职业教育法律法规、制度、标准等在学校的有效落实,根据需要出台有针对性的实施细则,规范学校办学行为,提升办学活力。强化制度意识,完善制度标准,规范工作规程,优化制度体系。推动制度标准的落实,加强

宣传和学习,强化监测和评估,确保制度执行到位。

3.创新运行机制

创新与行业企业的合作模式,搭建有效的校企沟通平台,优化合作机制。以项目制等形式推动常态化校企合作,支持企业在学校设立研发中心,支持在企业设立研究院,推动开展应用技术研发和高质量技术技能型人才培养工作。布局面向未来的新型研发平台,充分整合企业的业界资源和

学校的研发资源,推动校企深度合作。

4.拓展社会参与

推动行业、企业参与学校管理,完善学校议事决策机制,形成多元立体的治理格局。拓展社会参与渠道,通过吸纳社会贤达参与董(理)事会、校友会、筹资委员会、教育基金会等形式,构建社会力量支持学校办学的长效机制,推动学校治理能力和治理效能的全面提升。

参考文献

- [1]中共中央办公厅、国务院办公厅.关于推动现代职业教育高质量发展的意见[EB/OL].(2021-10-12)[2022-06-18].https://cs.com.cn/xwzx/hg/202110/t20211012_6209730.html.
- [2][4]罗时华.我国高等职业教育创新型人才培养模式构建的思考[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2013(S5):140-144.
- [3][5]曾阳.企业参与职业教育校企合作的动力机制分析及借鉴——以德国“双元制”为例[J].职业教育(中旬刊),2020(11):7-11.
- [6]阙丽.省域职业教育发展活力提升策略——基于职教管理模式转型视角[J].现代教育管理,2017(1):98-103.

Promoting High-quality Vocational Education Management: Measures, Problems and Approaches

——Case Analysis Based on the Perspective of Colleges and Universities

Zeng Yang, Su Na

Abstract High-quality vocational education management is an important factor to promote the high-quality development of vocational education. Zhongshan Polytechnic has taken the form of management measures such as establishing a college-running orientation focusing on serving the local area, improving the modular curriculum management by college-enterprise cooperation, promoting the collaborative innovation of class tutors and studios, deepening innovation and entrepreneurship education reform, and strengthening the secondary industrial colleges to improve the effectiveness of technical and skilled talent training. However, there are also problems including excellent talents are difficult to retain, the college running mechanism is not flexible, the cooperation mechanism is not effective, the fund-raising mechanism is not diverse, and the security mechanism is not perfect. The countermeasures to promote high-quality vocational education management at the government level are to clarify the boundaries of government intervention, innovate the decision-making and discussion system, implement the autonomy of running schools, and improve support policies. The countermeasures to promote high-quality vocational education management at the school level are to update the concept of talent management, improve system standards, innovate the operating mechanism and expand social participation.

Key words vocational education management; management reform; high-quality; institutional mechanism; internal governance

Author Zeng Yang, associate researcher of Southern University of Science and Technology (Shenzhen 518055); Su Na, associate researcher of Shenzhen Institute of Education Sciences