

职业教育集团发展的政策问题研究

上海市教育科学研究院职业教育与成人教育研究所 郭苏华

摘要：职业教育集团是顺应职业教育发展的一个新生事物，在发展过程中还存在很多政策性障碍。制定和完善相关政策是消除障碍、化解矛盾的根本措施。这些政策包括集团身份的认定政策，集团企业的鼓励性政策，集团的教育管理政策，集团的后续发展政策等。

关键词：职业教育集团；政策；身份认定；教育管理；后续发展

职业教育集团是顺应职业教育发展的一个新生事物。它通过多种组成方式产生，具有明显的集聚功能和联合功能，提高了职业教育与产业的贴近度。但是它在发展中还存在较多障碍，其中政策对其影响特别值得关注。

一、集团身份的认定政策

职业教育集团是跨行业、跨社会组织的一种新型的组织，根据我国对企事业单位的分类，企业和作为事业单位的学校分属不同的组织类型，政府采取不同的公共政策给予管理。

在计划经济时代，行业的政府主管部门对行业举办的学校可以直接行使管理职能，但是目前大部分行业管理部门功能已转变，根据市场经济的要求只承担有限的管理责任，企业承办的学校基本与原主体脱离。因此，职业学校与企业结成的任何联系都不可能是一种产权和法人层面的组合。这种职业学校与行业实质性隶属关系的分离，实际上也是职业教育集团组建的最直接的原因。由此产生的一个问题是，职业教育集团的法人身份问题。

在市场经济环境下，法人是最基本的经济组织，也是社会组织最重要的经济身份，法人在经济社会的活动中行使权利，承担责任。但是受相关制度和管理格局的限制，目前的职业教育集团除了在一个主管部门隶属下的职业院校构成的紧密型集团外，大部分通过与企业或与外区域职业学校联合组成的集团都没有法人身份，在发展中带有很大的局限性：一是集团稳定性和紧密度的局限。如成员单位加入集团或开展某种合作，都是由成员单位与牵头组建方单位之间签定协议，构成一一对应的契约关系。亦即这类协议的甲乙双方关系不是成员和集团之间的关系，而只是成员之间的关系，从法律的角度看，这些成员与集团之间的关系是难以界定的。如果牵头单位实力已经逐步下降，或者功能发生转变，契约的基础就会松动，集团成员单位对集团的依附性就会减弱，一个单位的沉浮消长就会动摇整个集团的大局。二是权利的局限。从行使权利的角度来看，集团的一切命令的法律有效性都只能通过某个成员单位（大多是牵头单位）的法人地位来实现，在集团对外开展各项活动例如联合招生、与企业缔结校企合作协定时，只能以某个成员单位的身份而不是集团的身份来行使权力。三是责任的局限。由于集团法人身份的缺失，作为一种组织形式在参与各种社会活动中就难于界定其承担的相应责任。由于成员单位与集团之间没有构成实质联系，成员单位只与牵头单位构成契约关系，不可能为集团承担义务和责任，在行为上随意性很大，这种过于松散的关系必将影响集团方针的贯彻和任务的实施。

可见，提高集团的地位，首先必须给予其法人身份，目前集团的松散性组织没有资产的基础，在申请法人资格方面有许多障碍，但仍然可以采取一些变通的办法，如在政策上允许甚至规定由集团的成员单位共同组建一个具有法人资格的经济实体，作为集团行使权力、承担责任的一个核心部门，建立一个能够承担经济社会责任的实体。从吸纳成员的途径来看，可以逐步转变成员参与形式，变签约为入股，用共同的利益增强集团的凝聚力。从集团组织形式来看，将由组建途径自发产生、稳定度不高的权力体系（如牵头单位据有的自然领导地位）转变为充分反映民主意愿的、稳定的权力体系。从集团的对外关系来看，可以增强集团的权威和信誉，有利于提高集团的影响力。从规范集团及各成员单位的行为来看，有利于确定责任，维护集团的整体利益。

二、集团的企业鼓励政策

重建校企合作是集团的一项基本目标。鼓励企业加入职业教育集团有两个出发点：其一，职业教育与企业具有天然的联系，没有企业依托的职业教育形同无本之木，在教学目标和培养模式上盲目性和低消耗不可避免。其二，企业应该承担职业教育的部分责任。职业教育既有国民教育的功能，又有为企业输送人力资源的功能，企业作为资源的使用者，应该承担相应的责任。集团的企业政策最有效的途径是通过利益杠杆，调动企业的积极性。利益是企业生存发展的根本驱动力，正视这一事实是制定政策的前提。从这一角度来看，有几条途径可以考虑：

一是教育培训费自主管理政策。企业的教育管理费目前大多采用集中管理的办法，企业支取的权力很小。这影响了企业自主开展教育培训的积极性。企业参加集团后，由于可以在集团的组织内完成较大部分教育培训任务，应该将这部分费用交企业自主管理，或者交给职业教育集团集中管理，从而鼓励企业在集团内充分利用资源，提高参与深度，促进企业的人力资源开发。

二是实习学生和师傅、兼职教师的岗位补贴政策。随着集团化后校企合作的水平和规模的提升，企业参与职业教育的人员也将越来越多，应该有较好的政策给予支持和实质性保障。对实习学生的补贴政策是基于目前企业给予学生的实习补贴较低和负有对学生学历学习期间部分教育责任的考虑。这部分补贴不通过预算内经费投入的渠道，

有利于吸引学校和企业加入集团。兼职教师和带教师傅,包括参与教学大纲制定和教材编写以及职业指导的企业人员是已经参加教育过程的人员,目前这部分补贴的资金来源主要是学校,呈现参差不齐、随意性较大的状况,政府的政策应该从规定标准、确定资金来源入手。

三是使用企业设备场地的补偿政策。企业向职业学校学生提供实习岗位,除了要考虑非熟练操作对生产的影响外,还要考虑设备的损耗,这可能是目前一些企业不愿提供关键、重要岗位给实习学生的重要原因。另外,学生的实习如果只能限于一般的操作岗位,没有一定的技术技能含量,就会影响实习的效果,影响学生的就业竞争力。企业进入集团之后,在契约和集团有关制度的保障下,可以推动企业为实习者提供关键岗位。而由此产生的设备场地的损耗,应该给予必要的补偿,相关政策也必须跟上。补偿政策有利于建立起一种稳定合理的设施专用制度,促进企业参与职业教育的持续性和稳定性。

四是对于企业使用集团内教育培训资源给予优惠政策。如企业培训使用学校教师和设施资源的可以免收或少收相关费用。企业的员工如参加学校组织的职业资格鉴定和认证,则可享受在校学生的较低的培训费用待遇。这一政策不仅使企业得到实惠,还有利于引导企业将员工培训的主要业务交给集团的下属学校来实施,实现教育培训的贯通和职前职后教学的一体化。

三、集团的教育管理政策

集团的一个重要目标是集聚多种教育资源,拓展教育功能,这样就不可避免地对原有的教育管理制度形成一定的冲突。

集团内学校在教育上的联合有多种形式,这将影响原来一校一治的管理格局,与相关的现存制度产生矛盾。如在跨校、跨专业选修中,可能要突破原有的教学管理办法。在学生跨地域学习中,学生的学籍也有一个如何保管和合理转移的问题。集团利用品牌采取联合招生的形式,将影响教育主管部门的原有计划招生安排。能否在集团内可以有条件地转校?能否让部分由于特殊情况没有完成学业的学生,在进入集团内企业就业后继续保留学籍,给他们留有继续上学的机会?都是必须考虑的问题。

集团内实行多种形式的中高职教育融通,也需要政策的支持。中高职教育的贯通牵涉到我国的高考制度和人才层次的计划规模。无限制的融通是不可行的,而完全的分割也不利于集团教学资源集聚功能的发挥。在具体政策制定上,可以考虑主要从专业的不同层次的关联和学生的多元发展着手。既要充分发挥集团不同层次院校的合作,为学生发展提供更好的环境和更大的空间,又要贯彻高考制度,体现社会公平。由于职业教育的特殊性,在一些紧缺专业、回报较低的专业,需要长期学习的专业可以允许建立集团内院校间中高职贯通的升学制度。

在教育均衡和教育质量的保障方面必须注意发挥政策的导向和监管功能。集团发展到一定阶段,将可能对原有的教育资源布局产生一定的影响,如集团可能在招生、分配、师资等方面具有一定的垄断倾向,从而使处在集团之外的教育机构或社会其他组织不能享有完全公平的发展环境。集团在教学标准和相关教材的制定方面一旦有了较大的自主权,集团各成员组织的利益取向和发展要求可能会影响集团的教学水平和基本方向,特别是在企业的具体用人要求与教育的基本要求有距离的状况下,企业对教学内容、方法和相关制度的深度干预往往会与教育的总目标产生分歧。对此类可能出现的问题,教育主管部门应该设计有效的监管办法和制定补救预案,引导职业教育集团健康发展。

教育管理政策的设计最终的目标是改现在的对应单一学校的管理为对学校的对应管理与对集团的集中管理相结合。这样,以集团为主体的整个教育教学体制才能真正建立,集团的招生规模效应和毕业生顺利就业效应才能充分体现。

四、集团的后续发展政策

集团建立后,必须出台政策支持其持续发展。

根据集团化发展的新格局和新需求,逐步调整政府投入方式,是关系集团发展的重要政策。传统的政府投入方式是以学校为单位,以学校学生规模为标准的预算内投入和以项目为单位的预算外投入,它们都必须以单个的学校为投入目标。而集团的发展要求以一个集团为接受投入的受体。在集团没有形成经济实体的情况下,政府对集团的投入,其具体的投入对象可能仍然是学校或企业,这就有一个如何保证集团整体收益和资产不分散流失的问题。而就投资对象有企业在内的情况而言,有一个保证企业将这部分投入用于职业教育等公共事业的问题。如果集团已经是一个独立的经济实体,政府对集团的投入就有一个对集团整体投入与对集团成员个别投入的关系问题,也有一个保证投入效益的问题。在当前的情况下,政府可以先对集团层面的项目或由集团成员共同承担的项目给予投入。例如政府在安排财政支持的职业教育项目时,对于集团及其成员单位共同承担的委托培训订单项目和共同使用的集团基础设施和实训设施给予优先考虑。

由此而引发的是统计政策的改变。集团联合后投入的资产以及集团运行和产生的价值都分属不同的来源或渠道,集团开展的一系列业务也有不同的承担者和成果性质,统计的口径和方法必然要随之发生变化。政府对集团的投入,学校对集团的投入都是公共投入,是必须用于教育的。同时企业的投入,又是企业本身的利益所在,这些利益方的多种身份使统计面临比较复杂的局面。此外,由于集团内学校学制的多元化和灵活性,也使学生规模的统计带来一些新的问题。

集团自主权政策不能回避。集团的自主权拓展是集团发展到一定阶段的必然要求。由于集团是多个教育组织和企业组织的联合体,已经处在一个比较高的战略地位,具有一定的自主发展的实力。集团的自主权包括独立制定教

学标准的权力，独立编写教材的权力，独立招生的权力，独立制定行业岗位标准的权力和独立开展培训的权利。这就牵涉到教育主管部门放权和行业组织分权，也有一个加强监管的问题。在具体政策的制定中，应该采取分步骤放权和指导监管相结合的办法。特别是与权力相关联的利益问题，必须通过相关的政策才能得到妥善解决。在教学标准、岗位标准之后的教材发行、培训收益等利益问题，是一些组织和部门的关注点。在具体政策设计上，可以进一步划分职责，明确分工，如行业组织的行业标准制定的权威性提升和教育培训任务划归相关的集团具体实施，也可以动员行业组织参加到集团之中，构成一种新的和谐关系。

对集团进行监督管理的具体办法也是一个需要加快研究的问题。由于集团是多种经济成分的组合，在管理方法和具体制度安排上有一定的复杂性。特别是集团的多种功能都逐步发挥以后，集团的活动有可能突破仅限于教育、培训的范围，如进行技术开发、经营各类生产和交易业务等，必须有相应的政策和制度来应对。随着集团的发展，对集团的工作进行常规检查，也是政府一项重要的任务，届时，相关的主管部门也要加强协作，同时确立各自的职责。

参考文献：

- [1] 李成智. 公共政策[M]. 北京：团结出版社，2000.
- [2] 孙亚忠，金乐琴. 政府经济管理概论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2005.
- [3] 靳和连. 对我国职教集团实践的理论探讨[J]. 中国职业技术教育，2007，（2）.

（文见《职业技术教育》2007年第10期）