

完善职教集团运行管理体制与机制的若干建议

□高卫东

摘要:目前我国职业教育集团建设在运行管理体制与机制方面存在许多问题,职业教育集团“集而不团”的现象普遍存在。通过采取确立职业教育集团组织的独立法人身份、完善职业教育集团组织机构、强化职业教育集团制度建设、建立多渠道筹措职业教育集团运行经费的投入体制、加强政府对职业教育集团的管理与引导等多方面措施将有利于职业教育集团运行管理体制与机制的完善。

关键词:职业教育集团;运行管理;体制机制

作者简介:高卫东(1966-),男,陕西佳县人,北京教育科学研究院职业教育与成人教育研究所副研究员,研究方向为职业教育和社区教育。

中图分类号:G712

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2012)30-0017-03

近年来,在政府和教育部门的积极推动下,我国职业教育集团建设获得了快速的发展,截至2008年底,全国有25个省市组建了200多个职业教育集团,参与单位6000多个,成员学校达到2400多所,合作企业达到3600多家,初步形成了有中国特色的职业教育集团化办学的运行管理体制与机制。然而,我国职业教育集团建设在管理体制与运行机制上还存在很多问题,从而导致一些职业教育集团虽然轰轰烈烈地成立起来,但其整合职业教育资源,促进职业教育集约化发展的集团化办学功能和优势尚未完全发挥出来,职业教育集团“集而不团”的现象还普遍存在。我国职业教育集团建设的健康发展迫切需要加速完善职业教育集团运行管理体制和机制。

现就完善职业教育集团运行管理体制与机制提出如下建议。

一、确立职业教育集团组织的独立法人身份

目前除个别职业教育集团外,我国建立起来的大部分职业教育集团组织本身均不具有独立法人身份,是一个非法人组织。由于职业教育集团组织本身不具有独立法人身份,这就使职业教育集团组织本身还不是一个法律上认可的具有独立法律地位的组织,职业教育集团本身没有公章与帐号,其组织功能的发挥受到了很大的局限。这种局限突出表现在以下三个方面^[1]:一是从集团紧密度的程度来看,由于集团本身不具有法人身份,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。这类协议的甲乙双方关系不是成员和集团之间的关系,成员与集团之间的关系从法律的角度是难以界定的,导致集团成员之间的紧密度受到局限。二是从行使权利的角度来看,集团的一切操作规范的

法律有效性都只能通过某个成员单位(大多是牵头单位)的法人地位来实现的,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,导致权利的局限。三是从承担责任的角度来看,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,导致了运作的随意性。因此,要加强职业教育集团的建设,强化其管理与运行,目前首先需要解决的问题是加快确立职业教育集团组织的独立法人身份。

从职业教育集团的组织性质与功能上来看,职业教育集团实质上是一种以团体会员为主要成员的社团性组织,主要在集团成员之间发挥沟通、协调、中介的作用。因此,可以考虑通过在民政部门注册,授予职业教育集团社团法人身份,将职业教育集团纳入社团法人的管理框架之中。

也可以将职业教育集团注册为民办非企业单位法人,使其成为能够独立承担民事法律责任和义务的独立法人单位。例如,河南省机电职业教育集团按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,在民政部门成功地注册为民办非企业单位。该集团的性质是以河南机电学校为依托,由同类型职业学校(含职业教育中心)和相关企业联合,自筹资金、自愿举办,从事非营利性教育服务活动的社会组织。该集团的登记管理机关是河南省民政厅,业务主管单位是河南省教育厅。该集团的法定代表人为理事长。该集团按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,自觉接受登记管理机关组织的年度检查^[2]。

二、完善职业教育集团组织机构

职业教育集团的各项工作需要通过集团下设

的工作机构来具体组织与落实,因此,职业教育集团的有效运行依赖于职业教育集团组织机构的健全。目前,应重点加强以下一些组织机构的建设:

(一) 设立相对独立的集团秘书处(办事处)

职业教育集团秘书处是负责集团日常工作组织与落实的重要行政机构。集团秘书处工作能力的强弱往往直接决定着集团工作的好坏与集团组织功能的有效发挥。目前,有相当多职业教育集团的秘书处设在集团牵头学校内,与牵头学校的相关机构合署办公,并没有设立相对独立的集团秘书处,集团秘书处的工作由牵头学校的相关人员兼职负责。由于牵头学校工作人员本身有大量本职工作要做,分不出太多的时间和精力从事集团秘书处的工作,导致集团秘书处形同虚设,从而直接影响了职业教育集团功能的发挥。建议各个职业教育集团设立相对独立的集团秘书处,派专人负责集团秘书处的工作,以便使集团秘书处能够有效发挥组织、联络、沟通的功能与作用。

(二) 健全各类专业性委员会

职业教育集团的建立为集团成员在专业建设、课程建设、教学改革、招生就业等方面开展密切合作创造了良好条件。然而,要使职业教育集团所提供的这些潜在的功能和好处转化为现实的合作行为和效益,有必要在职业教育集团理事会下设立一些专业性委员会组织,由这些专业性委员会组织具体负责集团内一些专业性工作的筹划、组织与管理工作。专业性委员会的建立也为集团成员单位广大专业技术人员(专业课教师、企业技术人员)更广泛、更深入地参与职业教育集团的运行与管理搭建起广阔的组织平台,有利于调动集团成员单位广大专业技术人员参与集团建设的积极性,使职业教育集团的建设与管理不仅仅是成员单位领导的事情,而是广大普通教师和技术人员都能够参与的事情。目前,我国部分职业教育集团内已建立起了若干专业性委员会。例如,河南省化工职业教育集团在内部成立了两个专业性委员会,一是教学指导委员会,主要负责职业教育集团内的专业设置、课程设置、产学研结合、人才培养目标、产业发展等方面的工作。二是就业指导委员会,主要负责联合招生、订单培养、工学交替、企业用人、学生就业指导教育等方面的工作^[3]。

我们在调查中发现,目前仍有相当部分职业教育集团还没有在集团理事会下建立一些专业性委员会组织,负责承担一些专业性工作的组织与管理,集团的大量专业性工作的组织与管理由集团秘书处来承担。这样做一方面不利于保障集团专业性工作的质量,另一方面也不利于调动集团广大专业技术人员(专业课教师、企业技术人员)参与职业教育集团建设的积极性。

因此,我们建议,各个职业教育集团可以根据自身的条件和需要,成立若干专业性委员会。这些专业性委员会隶属于集团理事会,主要负责就集团内一些专业性的工作向集团理事会提供咨询建议,并在集团理事会的指导下,具体负责集团内一些专业性工作的组织与管理工作。

(三) 建立经营性实体

由于目前大多数职业教育集团本身还是非独立法人组织,集团组织自身既没有公章,也没有账户,更无稳定的经费来源,这就给职业教育集团运行与经营带来了一定的困难。为解决职业教育集团运行与经营上的这些困难,目前我国部分职业教育集团由集团成员单位共同出资,成立一个隶属于职业教育集团的经营性实体,职业教育集团的一些经营业务由这个实体具体承担。以这个经营实体经营利润所得作为职业教育集团日常经费的重要来源。例如,北京市西城区旅游职业教育集团成立了一个隶属于集团管理的经营性实体——北京市酒店旅游管理培训学校,该学校是民办非企业单位,其法人为北京市西城区旅游职业教育集团董事长。这所培训学校依托集团成员单位,面向集团成员单位以及社会组织开展酒店管理、旅游服务等方面的非学历培训,所得收入主要用于职业教育集团日常运行经费。

职业教育集团成员单位共同出资成立经营实体,首先使集团成员在契约联系的基础上,加入资产联系,这有利于密切集团成员单位的关系,使职业教育集团由松散的联合体走向紧密的联合体。其次,也为职业教育集团成员间的经济往来和职业教育集团的对外经营提供了一个平台。其三,职业教育集团经营实体的有效运作,为职业教育集团的运行与管理提供了相对稳定的经费来源。因此,我们认为,在职业教育集团尚未获得独立法人资格的前提下,建立一个经营性实体对职业教育集团的有效运行与管理有着非常重要的现实意义。

三、强化职业教育集团制度建设

职业教育集团是一个由多个法人机构联合建立起来的多法人办学联合体,集团成员在职业教育集团这个组织平台上开展多层次、多方面的办学合作需要完善的制度作为保障。

集团章程是职业教育集团的根本制度,相当于职业教育集团这一多法人办学联合体的“宪法”。但是,集团章程的具体实施还需要一系列专门性的具体化的规章制度予以保证。目前,我国大部分职业教育集团都制定了集团章程,但是保障集团章程具体实施的专门性的规章制度的建设还比较薄弱,在职业教育集团内还尚未形成以集团章程为基础与核心的规章制度体系。目前迫切需要建立和完善集团理事会会议制度、集团信息沟通制度、集团财务

公开制度、集团成员资源共享成本补偿制度、协调统一的教学标准与质量考评制度等等。

四、建立多渠道筹措职业教育集团运行经费的投入体制

职业教育集团的有效运行需要稳定、充足的经费。目前,我国职业教育集团的运行缺乏稳定的经费来源,这在很大程度上制约了职业教育集团功能的发挥。为了促进职业教育集团的健康、稳定的发展,迫切需要建立起一个多渠道筹措职业教育集团运行经费的投入体制。

(一)建立职教集团成员单位按年度缴纳一定管理费的制度。从职业教育集团的组织机构与功能上来看,职业教育集团实质上是一种以团体会员为主要成员的社团性组织。职业教育集团理事会及其下设办事机构所做的所有工作都是在为集团成员提供某种公共服务。作为享用这种公共服务的集团成员,理应为集团所提供的公共服务“买单”。因此,按年度缴纳一定的管理费应当成为集团成员应尽的义务。职教集团成员单位按年度缴纳的管理费应该成为职业教育集团相对稳定的经费来源。

(二)职业教育集团通过建立经营实体所获得的经营性收入应当成为职业教育集团运营经费的重要补充来源。

(三)政府应当给予职业教育集团一定的奖励性引导资金,鼓励职业教育集团健康发展。

(四)职业教育集团还可以通过多渠道吸收捐款和赞助,作为集团运行经费的补充性来源。

五、加强政府对职业教育集团的管理与引导

我国的职业教育集团是在政府的大力倡导和推动下组建起来的,政府的管理和引导对健全和完善职业教育集团的管理体制和运行机制发挥着重要的影响作用。

(一)制定并出台职业教育集团运行管理的政策法规。近些年,我国许多省市都出台了一系列有关职业教育集团的专门性政策文件,对职业教育集团的性质与职能、组建原则、组建形式、组建程序等问题作出了原则性的规定,有效地推进了职业教育集团的快速、规范、健康发展。然而,目前各省市出台的有关职业教育集团的政策文件主要规范的是职业教育集团组建的原则、形式和程序,对职业教育集团组建后,如何规范地运行管理还缺乏细致、具体的规定。随着我国职业教育集团运行管理实践的发展和经验的积累,政府部门有必要出台职业教育集团运行管理方面专门性的政策法规,对职业教育集团运行管理的基本规范作出明确的规定。

(二)政府教育行政部门应积极协调相关政府部门尽快落实职业教育集团的独立法人身份,以使职业教育集团成为一个具有独立法律地位,能够独立承担法律责任的正规的社会组织。

(三)出台并落实鼓励职业教育集团发展的优惠政策。职业教育集团是落实《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)文件精神,促进职业教育集团化发展的主要载体,还是一个新生事物,需要政府给予积极的引导和扶持。

目前,全国不少省市已经出台了一些鼓励职业教育集团发展的优惠政策。例如,河南省教育厅2004年发布的《关于组建职业教育集团的若干意见》提出:各级教育行政部门要积极鼓励、支持职教集团发展,在政策、经费上给予扶持,同时扩大职教集团相应的统筹权和管理权。允许职业教育集团自主制定集团内各层次教育的教学质量标准,自主设置专业,自主制订教学计划,自主选用教材,自主开发课程。对职教集团内具有“3+2”分段制高职招生资格的学校,在安排招生计划时予以倾斜。为了保证“3+2”分段制高职培养质量,“3+2”分段制高职招生计划仅限于安排在省教育厅确定的具有“3+2”分段制高职招生资格的学校。积极鼓励、优先支持集团开展中外合作办学,引进国(境)外优质职业教育资源。上海市教委2007年发布的《关于本市推进组建职业教育集团工作的意见》对运行良好职业教育集团提出了5条鼓励性政策:1.支持开展工学结合、半工半读、勤工俭学、工作经历转换成学分等人才培养模式改革试点;2.在安排财政支持的职业教育项目时,优先考虑集团内的职业院校;3.对于集团内的成员单位优先给予政府委托的培训任务;4.凡符合有关条件的集团内高等职业院校可被列入高校依法自主招生改革试点院校;5.对于在集团建设中成效显著的相关人员和单位,给予表彰和奖励。

然而,据我们的调查了解,上述这些鼓励职业教育集团发展的扶持性政策目前还没有完全落实到位,职业教育集团建设与发展的政策环境仍需进一步优化。

(四)建立职业教育集团建设与发展专项评估检查制度。通过建立职业教育集团建设与发展专项评估检查制度,可以给职业教育集团施加一定的外部压力,促使其不断改进内部组织机构,加强制度建设,也可以帮助政府部门及时发现职业教育集团建设中出现的问题并及时加以规范和引导。

参考文献:

- [1]胡颖蔓.当前职业教育集团发展“瓶颈”的分析与对策[J].当代教育论坛,2009(08).
- [2]河南省机电职业教育集团章程[EB/OL].<http://www.hnjdg-group.com/zhangch.asp>.
- [3]崔柄建.职业教育集团化办学的理论与实践[M].郑州:大象出版社,2008:126.

责任编辑 徐惠军