

技工院校质量管理体系建设的反思与深化

文\千秋业



今天，高质量已经成为职教发展的主题。学校要提升教育质量，就需要进行质量管理。人力资源和社会保障部早在2002年就借鉴ISO9000标准，编制了《国家重点技工学校质量管理标准》，要求国家重点技工学校必须建立质量管理体系。教育部2015年也推出了职业院校教学诊断与改进制度，同时要求在中高职院校建立内部质量保证体系。

千秋业教育顾问公司已为全国一百多所职业院校提供质量管理咨询服务，并先后承担了教育部哲学社会科学研究重大课题“中国现代职业教育质量保障体系研究”的子项目“ISO9000国际质量标准对职业教育质量保障体制建设的意义”和中国就业培训技术指导中心立项课题“技工院校教育质量内部管理与第三方评估机制的研究和实践”的研究工作，在课题研究和质量管理咨询的实践中，我们对问题的认识也在不断深化，从关注质量管理体系的引入和实施策略，到对ISO9000质量管理标准在教育领域应用本身的反思。我们认为当前要解决质量管理有效性的问题，必须在质量管理理论和ISO9000质量管理标准的基础上，结合职业教育自身的特点和规律，以及推进一体化人才培养模式的要求，反思转化和应用存在的问题，并提出解决策略。

一、技工院校建立质量管理体系的回顾

1. 建立过程

2000年前后，原劳动和社会保障部有意在国家重点技工学校引入

ISO9000质量管理标准，作为国家重点技工学校复评的标准，目的是为了推动学校持续提升其管理水平和教育质量。

为此，部职业能力开发处组建了以资深校长为主的7人调研小组，于2001年4月到我国第一所正式通过ISO9000质量认证的湖北东风汽车公司高级技工学校进行调研。通过对学校质量管理体系的全面考察、分析，调研小组一致认为劳动和社会保障部计划把ISO9000质量管理标准引入国家级重点技工学校复评标准，是非常富有远见的举动。在市经济条件下，资源的有效配置决定于市场，技工学校的生存发展取决于其为市场服务的能力和水平，引入国际标准，将对学校强化服务观念、满足市场需求、开发市场急缺专业、提高办学质量带来巨大的影响，有助于学校提升管理水平，促使学校更好地为经济建设服务。

调研结束后，部职业能力开发处随即组织专家队伍，借鉴ISO9000质量管理的原则与方法、ISO9001标准的内容和框架结构，结合职业教育的服务特点，起草了《国家重点技工学校质量管理标准（试行）》（以下简称：质量管理标准），经北京、天津、内蒙古的三所技工院校试点后颁布。千秋业参加了调研、质量管理标准的起草和试点学校的指导等全程工作。

随着《关于推进国家重点技工学校质量管理工作的通知》（劳社培就司函【2002】32号）的发出，拉开了技工院校引入ISO9000国际标准、全面提高管理水平的序幕。劳动和社会保障部还多次举办质量管理专题培训班，对技工学校国家级与省级督导员、技工学校校长及学校有关中层干部进行培训，提高了技工院校管理人员和复评专家对质量管理标准的理解；同时，引入外部专业机构提供咨询服务，也为学校少走弯路节省了大量的时间，从而降低管理成本，保障了贯彻质量管理标准、建立质量管理体系工作的顺利进行。

2007年，劳动和社会保障部在修改《国家重点技

工学校标准》的时候，又增加了“学校应建立以市场需求为导向的质量管理体系，实施科学有效的学校管理”的内容，将建立质量管理体系作为申报国家重点技工学校的必要条件。2010年，人力资源和社会保障部在《关于大力推进技工院校改革发展的意见》中再次强调“各地人力资源社会保障部门要指导技工院校建立质量管理体系，完善学校各项规章制度”。据此，国家重点技工学校、高级技工学校、技师学院都相继建立了学校质量管理体系。

2. 对学校管理的促进作用

（1）规范了管理

学校建立质量管理体系，明确各部门职责和权限，确保组织和各个岗位能够“正确的做事”，这是许多学校反映收获最大的地方。通过工作程序、作业指导书等相关文件，规范教职员的工作行为，确保每一位教职员按照工作流程、标准和要求开展工作，能够“正确的做事”，从而达到期望的结果。同时，规范的管理，有助于工作的顺利交替而不受人员更替的影响，保持了管理的传承和连续性。

（2）形成了机制

通过运用过程方法，并结合PDCA循环和基于风险的思维在管理中的应用，会逐步形成一套有效的管理机制，尤其是通过不断总结自身的管理经验并持续改进，这种机制会越发有效，成功实现从经验管理到制度管理的转变。质量管理体系虽然主要解决的是“正确的做事”，但如果违背相应的工作流程或标准，或没有形成PDCA闭环而产生风险，这种机制会预警，告知我们可能没有“正确的做事”或没有“做正确的事”。

（3）稳定了行为

帮助教职员按照文件标准养成统一的、稳定的

行为模式。当学校达到一定规模的时候，要形成统一的工作模式是管理的一大难点，虽然仅靠制度管理还难以在教育理念和价值观上形成共识，但可以在人们的基本工作行为、教育教学行为上形成相对一致的行为模式，从而降低管理沟通协调的成本，减少对管理层的依赖，提升管理的效率和效果。

(4) 走上了持续改进之路

持续改进的本质是组织和个人管理经验及其认知等无形资产财富的提炼升华、归纳总结、沉淀积累，建立质量管理体系，通过文件化的管理手段，可以把个体的管理经验、个人对管理的洞见和认识沉淀到体系文件之中来，将本来留存于管理者个人大脑中的无形资产有形化，使得组织的管理可以在前人的实践经验和理论研究的基础上持续提升改进，不断迈向新的高度。

3. 对教育质量的保障作用

(1) 建立了顾客意识与新的质量观

ISO9000标准强调以顾客为关注焦点，质量是满足顾客需求的程度，从而帮助学校树立了新的质量观。在引入ISO9000之前，学校往往认为质量是符合标准的程度，对服务对象的需求关注不够。而新的质量观认为，质量是满足顾客需求的程度，不仅要满足顾客需求，还要努力超越顾客的期望。这是一种现代质量文化的体现，可以帮助学校建立服务意识，从追求符合国家教育标准转向满足国家、用人单位和学生家长的需求。对于推动职业院校服务地方经济、办人民满意的教育起到了良好的作用。

(2) 系统方法让学校全面关注影响质量的所有重要环节

在建立ISO9000质量管理体系之前，大多数学校在开展教育质量管理时，主要的手段就是抓好

教学常规管理，包括从编制教学计划、备课、讲课、课堂检查、考试、教学总结与反思等环节。建立质量管理体系之后，学校对人才培养过程进行策划与管控，对重要人才培养环节和相关要素都提出要求，确保学校所有人员和要素都为人才培养服务。比如质量管控的第一个环节是确定顾客需求，尤其是企业的用人需求，从而确定学校的专业培养目标——学生综合职业能力的具体内涵和要求，以及相应的课程体系和人才培养模式、教师和教学设备设施等要求，这是建立ISO9000质量管理体系之后，在教育质量管理上带来的最大变化。

(3) “PDCA”形成管理闭环，为教学的持续改进提供了有效的方法体系

建立ISO9000质量管理体系，在方法体系上最大的变化，就是通过引入“PDCA循环”，让各个职能部门各自为政、各管一段、互不通畅的状况，变成学校整体管理上形成“计划、执行、检查、处置”四个阶段的闭环，形成自我改进、自我完善的机制，从而为教学的持续改进提供了整套方法体系，对教育质量的提升起到很大的促进作用。

4. 在教育质量保障方面存在的不足

回顾质量管理体系建立二十余年的发展历程，最大的收获可能是促进学校从经验管理走向了制度管理，也就是从“人治”走向了“法治”。学校建立质量管理体系后，最明显的效果就是管理变得更加规范，管理行为可以预期，管理规范便于传承，管理的自主性大大增强，工作效率和执行力得到提升，校领导有更充足的时间着眼于学校的宏观管理和长远发展。

然而在教育质量保障方面，从众多学校实际运行情况来看，ISO9000质量管理体系对教育质量的保障作用与人们的期待仍有较大差距，甚至出现质量管理体系审核合格但学校真实的质量仍然存在很多问题的现象，也出现了一些学校管理“两

张皮”的现象，无形中给学校管理带来更大负担，个别学校甚至出现过度精细化管理现象，增加了管理的成本和教师的负担，最终导致体系运行不畅或运行不下去的结果。那么，原因何在？

二、对技工教育运用ISO9000质量标准的总结与反思

1. 前期的总结与反思

技工院校建立ISO9000质量管理体系，有些学校运行不畅或运行不下去，我们曾经从体系建立和运行策略的角度进行了反思，认为存在的主要问题和原因如下：

(1) 领导作用发挥不足

领导更替往往是质量管理体系中断运行的一个常见原因，再有就是领导在体系文件的策划和审批上参与不足，导致体系文件没有完整体现最高管理者的意图，一些规定难以执行，加之有些领导者自身不习惯受制度约束，从而出现管理“两张皮”现象。朱兰发现在质量管理上也有一个“二八法则”，即百分之八十的问题是百分之二十的原因所造成的。朱兰依据大量的实际调查和统计分析，发现在所发生的质量问题中，追究其原因，只有20%来自基层操作人员，而恰恰有80%的质量问题是由于领导责任所引起的。这一发现对于我们寻找质量管控的重点环节提供了新的思路。

(2) 质量管理体系引入方式不当

学校在引入并建立ISO9000质量管理体系的过程中，一般需要咨询公司或专家的辅导。如果咨询公司和专家不熟悉学校管理和职业教育的特点，只是简单照搬他人的文件体系，不能将新建的ISO9000质量管理体系根植于学校原有的管理基础之中，都可能走入误区，导致运行效果不理想或运行不下去，影响质量管理体系作用的发挥。

(3) 没有做到持续改进

学校建立质量管理体系一段时间后，随着内外部环境的变化，开始出现体系要求和现实工作不一致，并暴露出一些建立体系时未解决好的问题。如果此时学校没有及时修改质量管理体系文件，还按照原来的要求运行，就会出现真实做法与要求不一致的“两张皮”现象，甚至为了满足评审编造材料，最终影响质量管理体系的有效运行。

(4) 缺乏动力机制和约束机制

当学校缺乏承担教育质量主体责任的内在动力时，又欠缺足够的外部约束机制，尤其是政府主管部门的要求，多数学校是没有动力主动去推行质量管理体系的建立和持续改进的。我们观察了近200所技工院校和职业院校建立质量管理体系的运行情况，凡是效果比较好的学校都跟校长对教育服务质量管理的重视和支持密不可分，也跟学校的上级主管部门对学校管理要求的严格程度密不可分。

2. 课题研究中新的认识与发现

经过课题研究，我们认为还需要从另一个角度进行反思和改进：ISO9000质量管理标准本身在教育领域的转化和应用问题。

(1) 对产品与服务理解导致控制内容的泛化

2015版ISO9000标准前，服务被定义为产品的一种形态；2015版标准发布后，产品和服务成为两个独立的概念，但我们始终都认为学校提供的是：教育服务。过去的问题是我们没有清晰的界定学校教育服务的内涵是什么，常常把学校为学生提供的各项服务都包括在内，导致教育质量控制内容的泛化。

泛化的结果就是质量管理体系的内容过于庞杂，

方方面面的要求非常多，加之教育本身的问题又多是比较复杂并难以解决的问题，于是在内审和外审中常常选择简单和容易关闭的问题进行改进，容易忽略或回避对教育质量起决定性作用的某些核心因素和环节，比如教育服务的设计、教育服务提供能力的确认、教育服务过程和效果的监测等等。

(2) 质量管理有赖于对职教规律的深刻理解与把握

质量管理体系要求只是教育服务要求的补充。要真正达到教育服务的要求，需要按照职业教育的规律，选择培养模式，确定教学内容，设计课程教学，评估教学效果，并最终达成教育目标。在这个过程中，质量管理对学校提供质量稳定的教育服务起到切实的保障作用。

因此在教育领域依照质量管理理论和标准进行质量控制，必须基于对教育教学过程的理解。而职业教育这些年正在进行人才培养模式的改革，需要对教学过程进行重新设计，在教学组织方式、评价方式等突破了人才培养的传统模式的情况下，要求质量管理体系与新的培养模式相匹配，来确保该系统高效有序地运行。

改进、完善原有的质量管理体系不能简单地、教条式地套用ISO9000标准，而应该紧密结合一体化人才培养模式要求，深刻理解、领悟ISO9000标准的内涵，将其通用质量体系要求转化为适应技工和职业院校特点的质量管理（保证）体系，体现出适宜性和有效性，这对现有的质量管理标准提出了新的挑战。

(3) ISO9000标准运用于教育服务时存在的局限性

作为针对产品质量的管控，其管理的方法，主要运用的是过程方法。通过对产品的生产过程进行有效的管控，从而确保最终产品质量达到预期的

要求。半个多世纪的质量管理实践，证明过程方法对产品质量的管控是普遍有效的。

然而，在对教育服务运用过程方法管理时，因为服务是在与顾客的接触过程中才发生的，是无法在提交顾客前确认质量的，需要用特殊的方法进行管控，ISO9000标准规定的基本管控方法是：

“应对生产和服务提供过程实现策划结果的能力进行确认，并定期再确认”，翻译成学校的语言，就是要对学校实现人才培养目标的人才培养能力进行确认，而人才培养能力一般包含了人才培养模式、课程体系、场地设备等教学资源、相关教师的教学能力和数量，以及这些要素的组织和统筹，以及在整个学习期间（3-7年）的保持。这时，在将针对产品生产过程的管理方法用于教育服务时，其监视测量出现了死角，充分性和有效性也降低了，这可能正是ISO9000标准运用于教育服务时存在的局限性。

(4) ISO9000质量管理体系仍然是可以借用的最好的质量管理工具

我们在观察教育部推出的教学诊改制度试点学校的时候发现一个非常有趣的现象，许多做得好的学校都是以前建立过或刚建立ISO9000质量管理体系的学校，但教育部的一些专家虽然借鉴了现代质量管理的主要思想、原则和方法，却否定了ISO9000质量管理标准，认为这个标准不适合学校质量管理。但是，学校应该如何构建自己的质量保证体系，它的运行机制如何建立，却没有给出明确的标准，全靠学校自己摸索。这也是导致大多数学校建立不起来学校内部质量保证体系的根本原因。

在我们的研究中发现，要用好ISO9000标准确实有相当的难度，但如果要自己构建一套学校质量保证的运行机制，难度更大或许也没有必要。我们的结论是，在ISO9000质量管理的基础上，尤其是ISO新推出的21001《教育组织管理体系要求

及使用指导》，再结合职业教育领域的特定规律进行改造或转换，可能是更经济有效的办法，毕竟ISO9000标准是人类在大半个世纪里所有质量管理专家和最佳实践的智慧结晶。

三、深化技工与职业教育质量管理体系建设的思考和建议

1. 学校质量管理体系的方向：聚焦教育教学

质量管理的目的就是要提高产品和服务的质量。在当前，学校各项管理逐步规范化，很多服务内容都进行外包，可以说管理规范化已经有很大的提升，质量管理体系要专注于保障和提升教育质量的问题。

因此，质量管理体系必须聚焦于教育教学。管理的问题归管理，而不宜随意扩大。聚焦于教育教学，首先要做的，就是对质量管理的核心术语和概念进行梳理，使之与教育质量关联。

（1）对教育领域“产品与服务”的界定：专业教育服务

过去，我们虽然认可学校提供的是教育服务，但是，大都没有去明确教育服务的内涵到底是什么？甚至出现泛化的情况，但多数情况下会认为教育服务的核心内容是课程。

经过分析，我们认为课程不能代表职业技术教育所提供服务的本质，更为准确的表述，职业教育（技工教育）所提供的服务是专业教育服务（包括职业培训）。它包括用以构成学生在某专业领域的综合职业能力所需要学习的基础课程、专业课程、教学资源、企业实习和社会实践，以及有助于学生全面发展、个性化成长的校园环境条件。

显然，对专业教育服务内容的确定，以及提供服务的方式和能力，直接影响到教育服务的质量，质量管理体系可以规范专业教育服务设计的程序，但如何设计专业教育服务的内容，选择什

么样的教育模式，具备何种教育环境和条件，尤其是师资的数量和水平，却是教育设计要解决的问题，而这取决于学校的办学条件、教育的价值主张、师资的配备和专业能力，以及学校领导对这项工作的重视程度。也就是说，质量管理解决“正确的做事”，而“做正确的事”却是教育教学过程中要解决的问题。

（2）教育质量管理的双主体：教师+学生

我们知道，教育服务绝不仅仅是教师单方面的输出。如果没有引发学生的兴趣和学习的主动性，教育就不可能发生；如果学生所学知识与技能不能与自己已有的知识与经验基础融合并实现重构和提升，则教育目标就可能没有实现。因此，在教学中，形成了教师、学生双主体，这是教育领域与一般服务业最大的区别。

从这个角度说，教育服务的实现不仅仅是提供者（教师）单方面的事情，它还需要顾客（学生）的主动参与。教师可以影响学生的参与程度和参与质量，而学生也可以影响教师提供服务的程度与质量，只有在教与学的互动中，发挥出教师与学生的双主体作用，教育服务才能达到最佳的效果。

将学生作为质量生成的重要主体，要求我们重视学生的学习能力提升。学生的学习能力不足，就无法发挥学习的主体性。学校应当在课堂教学和第二课堂中将学生学习能力提升作为一个重要培养目标。同时，需要学生带着明确的目的和动机进行学习，能够了解认同专业和课程的教育目标，能够对自己的学习情况和能力提升做出评判，有弹性的空间调整自己的学习内容和进度等。

2. 引入符合教育教学规律的管理策略与措施

随着世界和我国教育科研的不断发展，在普通教育领域和职业教育领域积累了丰富的教育管理经验，所形成的管理策略与措施可以丰富质量管理体系。

(1) 将教育教学过程标准化

教育教学过程没有标准是影响质量控制的重要因素。当然，教育教学过程无法像工业企业那样可以绝对的标准化，但是可以用原则去约束引导。例如有学校制定了开学典礼的标准：开学典礼必须包括六大要素，即仪式感、参与感、教育主题突出、激动人心、出人意料和30分钟。有的学校针对外聘教师专门研发了标准课件，来解决外聘教师不稳定对教学质量影响的问题。只有对教育教学过程建立适当的标准，对教育质量的控制才有了依据。

(2) 通过非标准化的引导提升教育质量

我们知道，好的教学堪比艺术，需要发挥教师的创造性，教育服务的提供过程虽然可以提炼出需要遵循的一些基本标准，但许多教学活动也是难以完全用标准进行规范的，需要在标准化管理与非标准化管理之间找到一种平衡。教育教学过程要走向高质量和卓越，需要发挥教师的主动性和创造性，可以通过各种方式进行引导和激励，如优秀教案展示，榜样人物示范等。

(3) 教育教学需要模式的支撑

根据对国内外教育质量高的学校的分析，他们往往将教育教学过程固化为本校适用的个性化的模式。我们认为，目前学校正在进行一体化人才培养模式改革，也在推行行动导向教学法，应该结合专业和专业课程情况，总结、设计有效教学模式。如果只有教学理念而没有将教学理念模式化，对于尚未达到胜任阶段的老师无法操作，也给质量管控带来困难。

(4) 教师作为知识工作者的管理方式

教师是知识工作者，应当采用柔性的管理方式，即使在标准的要求下，也要允许有一定的弹性空间，并且不能完全依靠外部制度的约束，许多方

面需要要求教师的自觉性和良知的作用。如果不依靠师德和价值观的约束引导，一味依靠外部制度，必然引起教师的反感，增加教师的负担，影响到教育质量。换句话说，教师需要对课堂教育质量负责，他们也是质量管控的主体。

3. 重点在教育教学科学化上进行持续改进

教育教学科学化水平是影响教育质量的重要因素。所有的教学改革，教师的教育科研，目的都是为了提升教育教学的科学化水平，使我们的教育教学活动更加符合职业教育规律和学生特点。国内外名校也都是在教育教学上进行深化改革，培养出优秀的学生，带来教育质量的重大突破。

当今制约技工院校教育质量的一个重要因素就是我们的教育教学科学化水平不高，很多做法处于低水平层次。当前一些学校的持续改进往往集中在是否按照流程规范进行实施，缺少对教育教学过程方法的科学性的关注和改进，因此出现一种现象，尽管质量管理全过程合规，但是教育质量并不令人满意。

因此要将提升教育教学过程科学化纳入持续改进的重点。

本文结合课题研究，对技工院校质量管理体系运行状况和问题做了初步反思，限于篇幅，有些问题没有充分展开论述，希望引起大家的关注和讨论。

（本文为人力资源和社会保障部中国就业培训技术指导中心课题“技工院校内部质量管理与第三方评估机制的研究与实践”的研究成果。执笔者为李永生，林喜乐。作者李永生，北京千秋业教育顾问公司总经理，高级咨询师；作者林喜乐，北京千秋业教育顾问公司信息研究部主任。）