

## 行业培训市场亟待建立质量监控机制

### ——“上海市建设类岗位培训机构办学能力评估”引发的思考

王 欣

(上海市教育评估院,上海 200031)

**【摘 要】** 在对上海人才培训市场整体状况进行透视的基础上,以建设类岗位培训为案例,利用评估活动中所获得的第一手资料信息,进行统计分析和问题归因。为加强对培训市场进行规范管理和质量监控,认为应建立以教育评价为手段的质量监控机制,并就这一机制的构建具体提出了四点建议。

**【关键词】** 培训市场;质量监控;机制

**【中图分类号】** G40 058

## Urgent Need the Quality Assurance System for the Professional Training Market

——Reflection on the Evaluation of the Professional Training Institutions for the Constructional Positions

WANG Xin

**【Abstract】** On the basis of comprehensive introduction of the Shanghai professional training market, the paper takes the professional training for the constructional positions as a case. It analyses the statistics of the first hand materials, and classifies the reasons for the problems. In view of the problems, the paper presents the suggestion of establishing the quality assurance system with the emphasis on educational evaluation, and also clearly explains how to implement it from four aspects.

**【Key words】** professional training market; quality assurance; system

2003年6月,受上海市建设委员会委托,我院组织专家评估组,对自愿申请接受评估的53家培训机构进行了办学能力评估,评估结果喜忧参半。分析其原因,人才培训市场缺乏必要的质量监控机制是重要原因之一。这便引发了笔者对建立上海市人才培训市场的质量监控机制的思考,现提出一孔之见,以求教于同仁。

### 1 背景透视:上海人才培训从“大教育”的边缘逐步进入核心

“世界现代化发展的历程和实践表明:人力资源或人力资本存量的不断扩大,人力资源质量的提高,是一国经济发展的重要源泉,是构成国家财富的最终基础。”“无论是从宏观角度还是从微观领域来看,世界上已经有越来越多的经济学家认识到,人力资

源开发培训已成为经济增长的源泉。”尤其是在知识经济的时代,人才培训比任何时候都更处于社会政治经济发展的关键地位。

“90年代上海紧缺人才培训工程”的实施,取得了巨大的成功,为上海经济发展作出了重大贡献。面对加入WTO与经济全球化、迎接“世博”等多重机遇和挑战,上海要建设成为国际经济、金融、贸易、航运“四个中心”和世界级的特大城市,人力资源的开发和各级各类人才的培训是关键。为此,《上海市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中提出,要继续实施“科教兴市”战略,增强城市综合创新能力。要实施新一轮“三个一”工程(即:培养100名有国际影响的优秀青年人才;1000名国内领先的科技专家和管理专家;10000名学术技术带头人和专业技术骨干),以适应上海支柱产业和高新技术产业发

展的要求,在开放市场的同时参与国际竞争;要树立大教育、大培训的观念,把干部培训和人才培养工作放到突出位置,建立起开放式终身教育体系和创建“学习型城市”。上海的人才教育培训问题已从原来教育的边缘地带,逐渐进入到“大教育”的核心层面,并成为整个国民教育和终身教育体系的一个重要组成部分。

根据预测,从现在起上海每年需要培训的在职人员 250 万人次,并且今后几年内上海对技术人才的需求还将以每年 15~20% 的幅度增长。显然,新一轮人才资源开发高潮的到来,给上海地区的继续教育和培训事业带来了发展的新机遇。同时,由于人才的国际化,特别是随着国外教育培训机构的纷纷涌入,也对建立与现代化、国际化相适应的人才培训制度和管理体系提出了新要求。

据初步调查,目前上海市有各级各类培训机构 3 300 多家。其中,有近半数是 5 年内兴办的机构;市教委、市工商局、其他主管部门(如:市劳动局、人事局、有关协会、人才中介机构和党校等)审批的机构约各占 1/3;注册资金在 50 万元以下的培训机构占 70%,注册资金 500 万以上的仅占 5%;办公、教学用场地在 1 000 平方米以下的机构占总数 63%,且所用场地大多以租赁为主;现有的培训项目中,来自政府的委托项目占 53%,市场自行开发项目已经达到 45%,而国际合作的培训项目还不足 1%。可见,目前上海培训市场的发展还处于分散的“游击战”状态,远未形成一些适应上海培训市场需求,并具有规模效应的知名培训机构,整个培训市场尚处于较低水平运作。从培训市场的管理来看,由于现行教育培训的法律、法规不健全,管理体制的行政分割,市场秩序不规范,客观存在着政出多门、多头审批、多处发证,缺乏统一的规划、权威性的认证和评估,以及培训活动缺乏明确的质量标准等现象,这些都在很大程度上制约了上海人才培训市场的健康发展。

## 2 解剖麻雀:建设类岗位培训机构良莠不齐

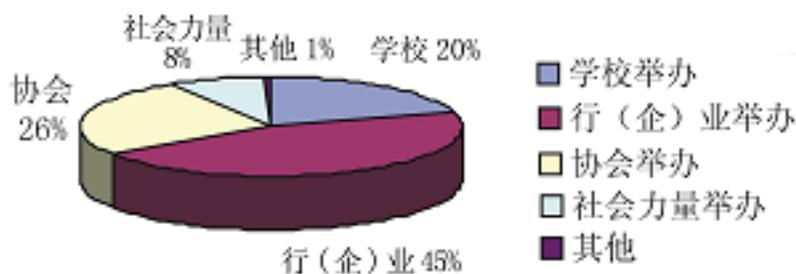
上海市建设行业历来注重人力资源的开发和各级各类人才的培训。据不完全统计,建设行业每年的培训量已达 12 万人次/年以上。为上海的城市建设和发展提供了智力支撑。为了加强对建设类培训机构的监督和管理,保证本市建设类培训机构的培训质量,规范培训行为,从而达到“以评代管,以评促建”的目的,根据国家建设部及上海市建设委员会有

关文件精神,我院接受委托,有计划地对承办建设类岗位培训项目的培训机构进行办学能力评估。

评估内容主要包括培训机构的师资条件、人员素质、办学基本条件、教学管理水平、教学质量与培训业绩等五个方面。专家组由教育管理类、行业培训类和成人教育类三部分专家组成,他们先审阅申报材料,然后进校进行实地评估。实地评估主要采用查阅资料、实地考察、召开教师和学生座谈会、听取用人单位意见等方式。并在专家组集体评议的基础上形成评估报告,为市建委建立有效管理体制提供依据。

(1)基本情况统计分析。本次评估有 53 个申报单位,大致可分为五大类(具体情况如下表)。平均年培训规模为 2 338 人次,其中,最大的达 12 113 人次,而最小的才有 400 人次。根据有关统计分析,五类培训机构在整个建设行业培训市场所占份额见下图。

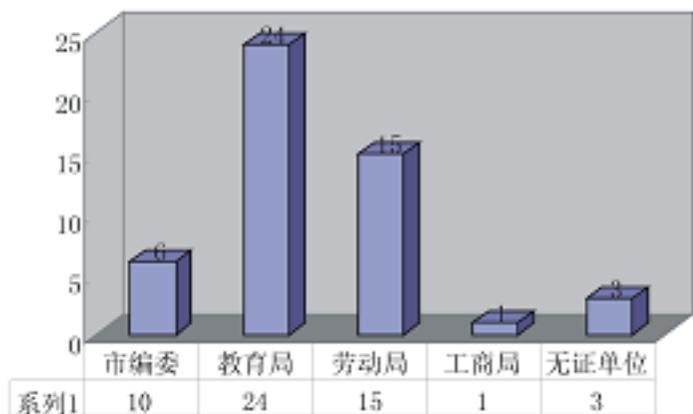
培训机构类型	学校(大学/高职/成人高校/中专/职校)	行业(企业)培训中心	协会	社会力量举办学校	其他
数量	9	27	13	3	1



(2)办学条件比较。就办学条件进行比较,各类培训机构之间存在较大差异:大学、高职院校、成人高校以及职校等(简称“学校”),无论从专业师资和设备条件、教学管理水平还是教学质量与培训业绩相对最强,但基本上都缺乏行业背景,生源主要靠市场竞争和联合办学;行(企)业培训中心(简称“培训中心”)虽然在软硬件条件上比“学校”差,但因有行(企)业培训中心的基础,教育教学设施和师资队伍、管理人员基本上能满足培训需求。他们在从事行(企)业内部相关项目的培训时,生源有保障,并且在某些单项培训上具有难以替代性;协会承担培训的机构(简称“协会”)大部分在专职教师和专职管理人员配备上和前两类培训机构存在较大差距。设施设备条件相对较差,校舍和主要教学设施设备多为租赁使用,罕有独立校舍,却有明显的生源优势。但个别培训机构无校舍、无专职教师和管理人员、无办学许可证;社会力量举办的三所学校基本上都有独立校舍、基本的教育教学设备,工作态度认真主动,市场竞争能力较强,但既无企业背景又无协

会支持,在职业培训市场中要保持可持续发展前景堪忧;建科委办公室培训部兼职教师队伍具有很大优势,在建委系统新规范、新知识、新技术以及高层次培训项目上占有明显优势,但目前亟需解决办学资质问题。

(3)发证机关分类统计。经核查,在53个申报单位中,除3个办学单位无办学许可证外,其余有办学许可证的机构主要是由四家行政部门颁发。各发证机关的具体名单和所占比例见下图。



(4)评估中发现的主要问题。通过本次评估,也发现了一些问题:一是资质不全。本次申报评估的培训机构中有个别单位无办学许可证;二是体制不顺。存在着“校中校”、“一套班子两块牌子”同时申报、人力资源与教育教学资源分割不清等现象;三是管理机关职能划分混乱。培训机构开展培训的项目中,除职工技能培训由劳动局审批外,项目经理等相当一部分培训项目由建委考试办公室审批。培训机构的部分教育教学管理工作由考办统一布置,部分培训项目的任课教师也由考办指定的现象不尽合理;四是政府赋予行业协会培训职能的定位不准。个别行业协会缺乏基本的教育软硬件条件。由内部的某一职能部门直接承办培训任务。在评估过程中我们听到来自培训机构的不少反映,认为行业协会生源垄断现象严重;五是教学大纲不尽合理。无论劳动局制定的等级工等技能(技术)培训教学大纲还是市建委考办制定的教纲、考纲都不太注重实验实训环节的要求。

(5)评估组专家建议。为达到“以评促建、以评促改”的目的,评估专家组针对现实中存在的问题,提出了如下四点建议:

一要实现功能归位。针对行业协会办学能力的现状,建议目前行业协会应将主要精力放在制定人才培养目标和承担本行业培训项目的培训机构的准入标准上。积极依托“学校”、培训中心的现有教育资源,在抓经济效益的同时,重视社会效益;另一方

面,市建委的考试办公室,也应将工作重心从“教务”转到“考务”。加强试题库建设,切实提高建设系统岗位证书的含金量。

二要注重优势互补,资源共享。充分利用高校的学术力量和师资力量,为提升建设类岗位培训的层次和规格服务,利用劳动局的培训网络,积极沟通、引导培训机构制订真正符合行业需求的人才培养规划,将行业协会的专业优势和其他培训机构的教育优势进行整合,不提倡重复建设,倡导共享、共建。

三要修订教学大纲,重视实验实训环节。根据培训对象和岗位实际要求,在编写教材和拟订教学大纲时应强调必要的实训(实践)环节。

四要加强宏观调控,引导建设类培训市场有序发展。岗位培训不同于普通教育,有自身的规律和要求,应由建设和管理委员会有关职能部门归口管理。归口管理部门须加强和内部其他职能部门以及市劳动局、市教委等有关职能部门的沟通和联系,针对整个建设类岗位培训市场,建立有效的监督管理机制。

### 3 策略选择 建立以教育评价为手段的质量监控机制

与整个上海培训市场的管理存在的问题一样,建设行业的培训市场也不例外。如何加强对人才培训市场的宏观管理,上海市人事局会同市委组织部、市教委和市政府协作办,正在共同开展“上海人才培训现状与发展对策研究”,试图形成“以市场需求为导向,行业协会为中介,政府宏观调控,机构自主运行”的人才培训工作新格局,建立和完善具有时代特征的上海人才培训体系与运行机制。

怎样对社会培训机构进行管理,需要我们首先从策略上作出合理的选择。笔者认为:

第一,要符合政府职能转变的改革方向,以避免在管理模式上走“大一统”的老路。在计划经济体制下,政府长期实行的是“包揽一切事务”的管理方式。显然,这种做法与建立市场经济条件下的行政管理体制是格格不入的。根据“简政放权”这一政府职能转变的新要求,政府必须在管理体制上进行改革创新。政府的角色要从过去的“划桨者”转变成“掌舵人”,下决心把“政事分开”,集中精力做好政策性和法规建设,而把一些具体的执行性、操作性、技术性职能和相当一部分监督性职能,授权或委托给行业协会和评估中介组织来承担,使政府的中心工作由“划桨”转移

到“掌舵”上来。同时,也要注重发挥社会对各类培训机构及其培训质量的监督作用。

第二,要改变传统的管理方式,以避免在管理手段上滥用行政权力。以往政府对培训机构的管理,往往是通过分配培训计划,制定统一的大纲与教材,实行统一“应知”考试或“应会”考核等对培训全过程进行直接干预。显然,这与政府简政放权和职能转变的要求很不相适应。由于教育观与管理观的融合,教育评估在整个教育系统中都具有反馈、调节和指导的功能,因而普遍受到一些发达国家的重视,被广泛应用到大规模的教育系统管理中,已成为现代教育管理的重要手段。政府要对培训机构进行宏观管理,参照国际的通行做法,教育评价是一种重要手段。

至此,我们认为,“综合治理”(即:政府、行业协会和社会中介评估机构三方面齐抓共管)应该作为对建设类培训实施管理的可行而有效的策略。这不仅有利于政府职能转变,有利于发挥行业协会和评估机构的社会中介作用,也有利于贯彻落实《中华人民共和国民办教育促进法》中“积极鼓励、大力支持、正确引导、加强管理”的方针,极大地调动社会力量办学的积极性,以避免管理时出现“一放就乱、一抓就死”的现象。

教育评估在整个教育系统中都具有反馈、调节和指导的功能,已成为现代教育管理的重要手段。政府要对培训机构进行宏观管理,参照国际的通行做法,将教育评估作为一种保证培训质量的重要手段,建立和完善具有时代特征的上海人才培训评价体系与质量监控机制。具体地说,上海人才培训评价体系与质量监控机制主要由四个部分组成:一是政府委托的机构或项目审批评议;二是行业协会委托的行业认证;三是培训机构委托的内部质量审核;四是社会各界委托的综合评价。

(1)审批评议。指有关行政部门在依法审批培训机构或培训项目前,根据“要充分发挥专家在专业领域的决策咨询作用”的要求,委托专业性评估机构,对申报的培训机构或培训项目进行办学条件、实施方案等方面所进行的可行性、实效性论证。其目的是为政府审批提供决策依据。

(2)行业认证。为了规范培训市场,保障培训质量,可推行培训机构的行业认证制度。为此,培训行

业协会应成立认证委员会,制定明确的行业标准和 Service 质量要求,并委托专业评估机构具体实施,以确保行业准入的客观、公正性。实行培训机构行业认证具有积极意义。对于行业协会而言,认证是政府审批后行业准入的基本依据(政府审批,只是依法颁发营业执照;行业认证,则是在进行必要的行业规范),也是确保各培训机构在一个基本的质量水准上运作的重要措施。

(3)质量审核。其作用是检查、监督有关部门和个人,在培训活动的各个过程和各项工作中履行职责和质量控制的情况。主要有两个目的:一是了解培训机构内部资源配置、组织机构、规章制度、运行机制及专业或课程设置、教学活动、条件保障等方面是否符合规定的要求;二是检查现行的质量体系(包括:质量标准、质量管理、质量控制、学生评价等)实现规定质量目标的有效性。

(4)社会评价。人才培训是以社会需求为导向,职业岗位规范为依据的一种人力资源开发。从本质上讲,人才培训的目的是满足各类人员(或用人单位)对职业、岗位、技能等不同方面的培训需求,改变自身的知识结构、技能水平、工作能力、态度和行为,以适应市场对劳动者素质的新要求,提高工作质量和劳动效能。对人才培训进行社会评估,本质上是对培训质量进行综合评价,主要是测评培训目标的达成度和培训活动的有效性。对人才培训的社会评估,可以由用人单位、新闻媒体等社会组织实施,也可以由社会各界委托专业性评估机构来进行。其评估结果可以“排行榜”的形式公布,也可以新闻和其他形式向社会公证。

以上四种评价形式,在培训活动的“输入——过程——结果”全过程进行有效实施和有机结合,便构成了一个综合性的人才培训质量监控机制,从而能达到保障人才培训质量之目的。

#### 参考文献

- 1 李亚东.“上海人才培训社会化评估体系研究”课题报告.内部资料

#### 作者简介

王欣女,上海市教育评估院主任。