

外国职业教育发展对我国的启示

何振海

(河北大学 教育学院,河北 保定 071002)

中图分类号: G719

文献标志码: A

文章编号: 1005-6378(2014)01-0011-05

大力发展职业教育,是我国国家教育战略的重要组成部分。2010年公布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020)》就明确指出:“发展职业教育是推动经济发展、促进就业、改善民生、解决‘三农’问题的重要途径,是缓解劳动力供求结构矛盾的关键环节,必须摆在更加突出的位置。”党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也指出:“加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。”但客观地说,我国职业教育的整体水平与国外特别是发达国家相比还存在明显差距,还不能较好地适应和满足我国经济社会发展和民众对多样化教育的现实需求,改革与发展的任务仍很艰巨。通过回顾外国职业教育的演进历程,参照职业教育发达之邦的经验教训及世界职业教育发展的基本趋势,我们认为我国应着重从如下几个方面推动现代职业教育体系的构建。

一、转变传统观念,突出职业教育的优先发展战略地位

在我国,转变“重学轻术”的传统观念、提高职业教育地位,几乎成为一个千篇一律、老生常谈的话题,在人们的印象中,这似乎早已有定论而无需一再强调、反复提及。然而当我们着眼现实,却发现现在实践中这仍然是制约职业教育发展的顽疾。社会民众给予职业教育的认可与宽容远逊于普通教育,弱化、矮化职业院校的局面仍未有明显改

观,在家长和学生的升学意愿中,中职、高职院校常常是排在普通中学、普通高校之后的第二选项,即便是在当前大部分普通高校毕业生面临严重的就业困难、甚至出现“毕业即意味着失业”情况的背景下,人们还是尽可能避免进入高职院校,近年来我国各地高考录取工作中频频出现大量高职院校生源不足、志愿满额率严重偏低以及新生报到率不高的现象就充分说明了这一问题。这其中固然有高职院校自身办学方面的原因,但更多的恐怕还是民众传统教育观念使然。因此对我国而言,扭转社会上普遍轻视职业教育的传统观念仍然是一项艰巨的任务。

实际上,传统观念对职业教育的鄙弃几乎是一种全球性的普遍现象,即便是欧美职业教育发达国家,也大都经历过职业教育与传统观念的艰难博弈。在英国,由于历史上形成的对公学和古典大学人文教育传统的尊崇,在相当长的历史时期,人们对职业教育总是持怀疑态度,甚至把职业学校视为“次等教育产品”,是专为社会底层子弟提供低劣教育的地方。德、法、美等国的职业学校在很长时期内也无法与所谓的正统学校相比,如美国在19世纪中后期创办的以服务农工、面向实用为特征的赠地学院就一度被保守人士讥讽为“放牛娃学院”。然而,职业教育的洪流是陈旧的传统观念所无法阻挡的,在一代代有识之士的推动下,特别是在各国政府的大力引导和扶持下,职业教育得以冲破传统观念的藩篱,以其显见的育人功效改变了人们的偏见,最终为自身赢得了宽松

收稿日期:2013-10-20

基金项目:国家社科基金教育学一般项目《外国职业教育史》的阶段成果(BAA070045)

作者简介:何振海(1978—),男,河北石家庄人,河北大学教育学院副教授、教育学博士、硕士研究生导师,主要研究方向:外国教育史。

的发展空间,同时也赢得了社会民众的普遍认可和广泛尊重。可见,转变落后的观念,对职业教育发展既是必须的,也是可行的。

转变社会对职业教育的偏颇认识,政府的作用至关重要。就我国而言,各级政府理应承担起推动职业教育大发展的责任,特别是在当前我国已基本实现普及义务教育,高等教育也已步入大众化的形势下,政府既有条件也有必要将发展的重点向职业教育倾斜,明确职业教育的优先发展战略地位,唯此才有可能为全社会形成尊重职业教育的观念创造有利条件,进而实现职业教育的健康快速和可持续发展。

二、完善职业教育立法,为职业教育发展提供制度保障

政府对职业教育的扶持,社会对职业教育的认可,最终要落实到具体的制度和措施保障,而立法则是这种保障的集中体现。在外国职业教育史上,特别是在近代以来欧美诸国的职业教育史上,职业教育相关立法活动与职业教育的发展相伴始终,一系列法律法规和政策条例对提高职业教育地位、引导职业教育办学、规范职业学校发展方面起到了保驾护航的重要作用。值得注意的是,欧美国家的职业教育立法往往形成了比较完备的法律体系,且经过了不断的修订与完善,具有明显的全面性和动态性特征。如美国在20世纪就曾先后制定《史密斯—休斯法案》(1917年)、《职业教育法》(1963年)、《卡尔·帕金斯职业教育法》(1984年)等,这些法案在颁布之后根据职业教育现实需求又历经多次修订。此外,西方发达国家的职业教育立法不仅体系完备,而且内容周密,切实做到了权责清晰、保障有力,这集中体现于法案对职业教育经费的明确规定和有效保证。如日本1951年颁布的《产业教育振兴法》详细规定了中央和地方政府所承担的职业教育责任,以及政府财政补助的主要内容和实施方案。1960年加拿大制定了《技术和职业训练支持法》,明确要求联邦政府在10年内拨款8亿加元作为职业教育经费,同时要求省级政府按照1:3的比例分担经费^[1]。澳大利亚为明确私人企业的职业培训职责,于1990年颁布《培训保障法》,规定年收入在22.6万澳元以上的雇主须将工资预算的1.5%用于员工的职业培训。由于落实得当,1990—1991年度澳大利亚有

97%的雇主共支出约36亿澳元作为员工培训经费,占年度雇员工资总额的2.6%^[2]。上述实例充分体现出,发达国家的职业教育立法不仅仅停留于书面宣誓,而是真正为职业教育的发展提供了切实的物质保障。

与西方发达国家相比,我国职业教育立法的滞后是显而易见的。我国的职业教育基本法是1996年颁布的《职业教育法》,至今已有近20年,其间未经过任何变动。尽管我国在第十一届全国人大期间(2008—2013年)曾启动过《职业教育法》的修订工作,全国人大为此也进行了密集的调研活动,但最终未能完成。而且,在《职业教育法》颁布后,虽然各省级政府大都制订了相应的实施办法,但国家层面的实施细则与配套法规却迟迟没有出台。从《职业教育法》的具体内容来看,法案全文共五章四十条,体例侧重宏观,总体笼统、单薄,且具体条文多为倡导性要求,缺乏刚性规范和约束,如法案虽提及各级政府和社会机构应鼓励和支持职业教育,但具体职责特别是经费要求却很模糊,对国家和地方政府分担职业教育经费的比例、行业企业和社会团体投资职业教育的具体渠道和落实办法等关键内容,均没有明确表述,这与发达国家完备、细密、精准的职业教育法案形成了鲜明反差,也造成我国大力发展职业教育的基本战略在落实过程中缺乏有效、充分的法律、制度与经费保障。

针对上述问题和我国职业教育发展的现实需要,可以说加快完善职业教育立法已经迫在眉睫。在这一过程中,我们尤应注意把握立法的系统性和确定性这两个基本原则。所谓系统性,是指职业教育立法绝不仅仅是制定或完善一部《职业教育法》,而是应着力构建起一个完整的职业教育法律体系,其中既包括作为职业教育基本法的《职业教育法》,也包括国家层面的一系列专题法、单行法等配套性法律法规,以及地方政府制定的相关实施办法或实施细则。所谓确定性,是指有关的职业教育法律应做到权责清晰、表述明确,中央和各级地方政府及社会团体究竟应承担什么样的职责,职业教育经费的具体来源、分担比例、增长额度等均应在相应法律中加以确定,避免使用“应当、鼓励、可以、适当、酌情”等较为模糊、笼统的语言表述。综合而言,职业教育立法必须做到让职业教育发展获得具体、明确、可靠的法律依托。

三、加快发展高等职业教育,科学推进 高等教育大众化

在西方各国高等教育的大众化进程中,职业教育特别是高等职业教育的巨大作用和重要价值已经得到历史和实践的反复验证。20世纪以来,特别是二战之后,西方主要发达国家的高等职业教育得到蓬勃发展,普遍形成了具有明显特色的高等职业教育体系,在推动各国高等教育大众化、加强高等教育的社会服务职能等方面发挥了积极作用。美国的社区学院,英国的多科技术学院,法国的大学技术学院,德国的高等专科学校,日本的短期大学、专修学校等,这些具有明显职业教育色彩的高等院校均在大众化时代各国的高等教育结构中占有重要地位,是各国有效和深入推进高等教育大众化的重要载体。

当前我国高等教育已经进入到大众化阶段,但客观而言,这还仅仅是规模或数量意义上的大众化,在高等教育结构的多样化、层次化、类型化方面还远未达到应有的水平。实际上,我国自20世纪末启动的高等教育大众化,在很大程度上采取的是以稀释优质教育资源为特征的发展模式,传统的实施精英教育的大学被迫成为大众化的主要载体。这种发展模式至少带来了两个方面的严重后果,其一是高等教育质量的严重滑坡,其二是高等教育的同质化倾向。这与大众化时代社会对高等教育的多元需求是背道而驰的。这种局面的改变有赖于高等教育的结构改革,通过改革构建起一个符合大众化需求的多层次、多类型的高等教育系统,而其核心就在于大力发展高等职业教育。大力发展高等职业教育,一方面可以有效缓解传统大学的招生压力,使其能够专注于基础理论研究和学术型人才培养,另一方面也能够确保充分入学,通过高职院校的多元教育职能满足社会的多样化人才需求,借此使不同层次、不同类型的高等院校在符合自身职能定位的框架内都能够得到充分发展。

近些年来,我国高等职业教育已有显著进步,但仍存在诸多问题。与普通高等教育相比,高等职业教育仍主要集中于专科阶段的单一层次,在学校数量(1200余所)上虽略多于普通本科院校(1100余所),但学生规模却远低于后者,据教育

部统计,2012年我国普通本科院校的在校生数约为1427万,而高职(专科)院校仅为964万。此外,在高等职业教育内部也存在着办学定位模糊、专业设置与市场需求脱节、人才培养质量低下等问题,这些问题的存在,加之社会上轻视职业教育的传统观念的影响,进一步加剧了高等职业教育的发展困局,甚至导致数量不菲的高职院校每年都会面临招生难的困境。对此,政府和社会各界必须有清醒的认识,必须看到高等职业教育发展的滞后不仅会造成我国高等教育大众化路径的进一步偏差,耗费已取得的大众化成果,同时也不利于经济结构调整和高新技术产业的推广,影响经济社会的健康与可持续发展。因此,就现阶段而言,我国高等教育的发展重心应该也必须向高等职业教育转移,以高等职业教育的大发展带动高等教育大众化的科学和深入推进,力争使高等职业教育真正成为高等教育的重要基础和支柱。

四、完善市场化办学机制, 有效实现产学对接

职业教育的发展,除需要社会的认可鼓励和政府的引导扶持之外,更需要自身在培养社会所需的高水平实用人才方面凸显实效,借助教育价值的充分实现,为自身赢得并进一步拓展生存空间。由于职业教育的人才培养直接面向社会,因此必须密切关注和及时捕捉产业结构调整方向及劳动力市场的细微变化,通过市场化办学机制的建立与完善,有效实现产学对接。

市场化的办学机制有着丰富的含义,它包括办学主体、经费投入、人才培养等多个方面。就职业教育的核心任务——人才培养而言,所谓市场化办学意味着职业教育应积极借鉴并合理运用市场经济的价值理念,形成符合市场供需规律的教育资源配置、使用与更新机制,最终实现职业人才培养和经济产业需求的平衡。

对于职业教育来说,市场化办学和产学结合并非新生事物,这在职业教育相对发达的国家早已成为普遍现象,甚至被视为职业教育得以兴盛的重要“法宝”。如德国职业教育的二元体制就充分体现了市场化的办学理念与产学对接的基本特征。在二元体制下,职业学校和用工企业共同担负着人才培养的任务,两者并非简单的一方服务

于另一方的关系,而是学校按照企业对人才的要求组织和实施教学与各种培训活动,企业为学校的人才培养提供实训场所、实践基地、技术师资和经费支持。作为职业人才的接收者和使用者,企业能够提供及时、准确的人才培养规格和素质要求,以此为依据,同时充分利用企业提供的培训平台,职业学校的教育教学活动做到了有的放矢,使受教育者真正的学有所长、学有所用。由此,借助充分市场化的人才培养机制,职业人才的提供者(学校)和使用者(企业)之间实现了有效对接,职业教育的效益得以最大限度的发挥。

对我国而言,职业教育在人才培养方面引入市场化机制,推动产学紧密结合,核心是职业学校对社会人才需求的准确把握和积极应对。这首先需要各级各类职业院校在政府或行业组织的协调下与相应的企业单位建立密切的合作伙伴关系,充分调动学校和企业双方的主动性,尤其是鼓励企业尽可能为学校的人才培养工作提供各种便利条件,以及全面、准确的人才素质要求与技能指标,使学校能够紧紧贴合劳动力市场需求开展针对性的教育教学活动。目前我国很多职业院校开展的“订单式”培养模式就是产学对接的积极尝试。此外,在密切追踪社会人才需求和产业发展动向的基础上,职业学校须及时调整专业设置、课程体系 and 教学内容,提高其实用性和时效性。在这一方面,社会不应以基础教育或普通教育的标准去衡量职业教育,毕竟它所培养的是“即刻有用”的实践型专业技术人才。与此同时,职业学校还应在师资队伍建设方面进一步巩固和强化自身的独特性。职业学校的教师队伍须充分体现职业教育所需的实践性、实用性、动态性、复合性等特征,政府和相应的行业机构应协同制定和完善职业教育教师准入、在职培训等制度,并主动将各行业熟练技术人员充实到职业学校师资队伍中来,努力打造职业教育的“双师型”教师队伍。借助上述举措,最终形成政府、学校、社会共同推动职业教育健康发展的良性格局,而在此格局下,职业教育也能够充分发挥自身优势,成为促进国民经济发展和全民素质提高的有力工具。

五、以终身教育理念为指导,构建 连贯开放的职业教育体系

终身教育理念是现代职业教育的重要理论基

础,与终身教育理念的结合是未来职业教育发展的重要趋势。20世纪后期以来,发达国家借助终身教育理念的推广,积极引导职业教育的发展,在构建横向融通与纵向衔接相结合的终身职业教育体系、加强通用职业技能的开发与培训、关注生涯教育等方面取得显著成效。这些经验对当前我国职业教育的发展极具借鉴意义。实际上就我国而言,以终身教育理念为指导,构建连贯开放的职业教育体系,不仅符合职业教育发展的国际趋势,同时也有着极为现实的紧迫性。众所周知,我国是人力资源大国,劳动力资源丰富,但近年来却频频出现“用工荒”,其原因就在于虽然劳动力基数庞大,但整体素质却参差不齐,特别是技能型人才极度匮乏,从而造成劳动力供给的结构性短缺。与此同时,随着我国国民经济结构调整的深入,一些传统的劳动密集型和低附加值产业逐渐萎缩,这一过程中出现了大批下岗失业人员,他们渴望就业,但常常由于缺乏与新兴产业相匹配的素质技能而难以获得合适的工作机会。这些现实问题,只有通过构建终身化、开放性的职业教育体系才能得到有效解决。

结合我国现实,建设终身职业教育体系需着力处理好如下三个基本问题:

其一,以合理、适度为原则,在基础教育阶段加强职业教育。由于基础教育具有普及性和长期性特征,因而以此为平台开展职业教育,有利于职业教育的推广和普及,扩大职业教育的受众范围。实际上,这也是当代国外职业教育发展中的常见现象,欧美等国的各级普通学校往往都开设了大量职业类课程,例如英国于1983年启动的“职业教育试点计划”即提出在中学加强职业教育的总体目标,要求面向14—18岁学生开设7门体现职业教育特色的课程,包括工程学、创造性服务、商业经营、社区管理、保育与护理、实验技术员课程和普通的职业教育试点职前课程。到1992—1993年,英国约78%的14—18岁青年参与到该计划中^[3],极大提高了职业教育的覆盖范围。与发达国家相比,我国各级普通教育机构特别是中小学开展职业教育的情况并不乐观,受升学压力影响,极少有学校开设职业课程,导致绝大部分学生在基础教育阶段接触不到职业教育,也无法体验职业教育的魅力,进而影响到他们进一步接受职业教育的意愿,从根本上也不利于终身职业教育体

系的构建和全民职业素质的提升。就此而言,在终身教育的第一个环节——基础教育阶段加强职业教育无疑是极为现实和必要的。

其二,有计划地推进中等和高等职业教育的贯通与衔接,建立与普通中等和高等教育体系平行的完备的职业教育体系。一个完整的职业教育体系,能够有效满足不同年龄阶段学习者的职业教育需求,是推进职业教育终身化发展的实践载体。这种体系应具备“全”和“通”两个基本特征。所谓“全”,是指职业教育学校层次的完整性,如欧美等国已经开始尝试建立涵盖中学、专科、本科、研究生(包括硕士和博士)等各阶段的职业教育体系,但在我国,职业教育仍主要集中于中学和专科两个阶段,这一方面使一部分有意接受高层次职业教育的人因缺乏相应的学校机构被排斥在职业教育体系之外,有悖于职业教育的终身化理念,另一方面也影响到职业教育地位的提升。因此,我国应努力延伸职业教育学校体系,使其日臻完备。当然,这一过程不可能一蹴而就,需有计划、分步骤地推进,在现有基础之上,大力发展职业技术本科,而后向上逐步培养职业教育专业硕士和专业博士,最终形成相对独立和完整的职业教育体系。所谓“通”,是“全”的逻辑延伸,即要求职业教育体系内各层次学校的沟通与衔接,在职业教育学校体系之间建立起常态化、规范化的升学机制,对我国而言,当前最首要的任务是在中等和高等职业教育之间搭建“直通车”,捋顺中职学生的升学渠道。

其三,打通正规教育与非正规教育的隔阂,建立开放式的职前、在职、转职培训机制。在终身教育理念下,教育由一次性和终结性活动逐渐转变为贯穿性和开放性活动,从而打破了传统意义上正规教育(学校教育、学历教育)的限制,非正规教育将摆脱作为正规教育补充的地位,转而与正规教育一样成为教育活动的必要组成部分。作为终身教育理念的积极实践者,职业教育理所当然应承担起融合正规教育与非正规教育、尤其是推动非正规教育发展的职责。事实上,这也是我国职业教育发展的现实需要。目前我国职业教育领域普遍存在着正规学校教育与非正规职业培训相分离以及职前、在职、转职培训不连贯等现象,如正规职业学校主要负责职前教育,而复杂多样的职

后培训则分散于各类成人教育机构和行业企业内部,两者之间缺乏统一的管理与协调,也未建立起相互沟通的机制。这种各自为战的局面,导致在职业教育开展过程中学习内容的割裂,职业学校通常将自身定位于终结教育,忽略了学习者的可持续发展,非正规教育机构则满足于具体的培训任务,缺乏对学习者的有效指导。另外,两者之间缺乏沟通、互不衔接也不利于职业教育资源的充分利用,职业学校无法为大量的在职人员提供转入正规教育系统的通道,而非正规教育机构也难以以为职前学习者提供所需的实训机会。这些问题成为制约职业教育终身化发展的现实瓶颈。西方国家在解决上述问题方面积累了一些经验,如英国、澳大利亚等国通过国家资格框架建设,促进正规教育与非正规教育的协调。以此为参照,我国应加快国家职业资格框架建设,以国家框架统一各类正规和非正规教育,突破职业教育以学校为中心的局限,开展基于能力和通用技能的多元培训,开发多元培训模块,切实使每一个学习者都能在各个阶段以合适的起点进入职业教育体系,推动职业教育的终身化发展。

客观而言,受延续了千百年的传统文化与社会观念的影响,职业教育在我国的发展可能要面临比西方国家更大的困难,需应对更为复杂的问题。但幸运的是,职业教育在推动经济社会健康与可持续发展方面的重要作用已得到政府和社会各界的广泛认可,普通民众也愈加密切地感受到职业教育的显著功效,这将为我国职业教育的改革与发展提供强大的动力支撑。可以预期,职业教育在我国的发展面临着前所未有的历史机遇,也将拥有更为辉煌的未来。

[参 考 文 献]

- [1] 侯建国. 加拿大高等教育改革与发展[M]. 北京:高等教育出版社,2006: 89.
- [2] 吴雪萍. 国际职业技术教育研究[M]. 杭州:浙江大学出版社,2004: 229.
- [3] 瞿葆奎. 教育学文集·英国教育改革[M]. 北京:人民教育出版社,1993: 591.

【责任编辑 侯翠环】