

文章编号: 2096-272X(2018)01-0005-05

政府发展职业教育的中外比较研究

李海东^{1,2}, 王丽婷²

(1. 广东省教育研究院, 广东 广州 510035; 2. 广东技术师范学院, 广东 广州 510665)

摘要: 一直以来, 英德美澳等西方发达国家政府对职业教育高度重视, 在人才培养模式、教育与产业融合等方面树立了标杆。经过对比研究发现, 西方发达国家政府在职业教育管理机制、立法、经费保障机制等方面都有非常明晰的界定, 而我国在这些方面则存在有待完善的地方。为此, 应借鉴西方发达国家政府发展职业教育的成功经验, 从完善职业教育的政策法律体系, 建立政府统筹、社会参与的职业教育管理体制, 营造良好的职业教育文化氛围, 建立多元化的经费投入机制等方面, 来完善和发展中国特色现代职业教育。

关键词: 职业教育; 政府职责; 中外比较

中图分类号: G719.1

文献标识码: A

作为一种与经济社会紧密联系的教育类型, 职业教育既能为经济发展提供人才支撑, 又能提高为劳动力提供充分素质就业的机会, 随着经济社会的发展, 特别是工业4.0和“互联网+”时代的到来, 职业教育被各国政府视为经济腾飞的武器, 愈发受到重视。值得注意的是, 我国的职业教育虽然经历了快速发展, 但仍处于起步阶段, 发展不平衡不充分的情况突出, 主要表现在: 招生难就业难, 专业设置和培养模式与市场需求脱节, 师资、设施设备等办学条件不能满足教学需要, 职教专业特色不明显, “挂职教的牌子, 走普教的路子”^[1]。造成这种情况的原因是多方面的, 既有政府重视程度不足、缺乏相应保障机制和政策措施等原因, 也有社会上尚未形成尊重劳动者、崇尚技术人才的浓厚氛围的原因, 还有职业教育自身发展的问题, 这就使职业教育举步维艰。为此, 就必须基于比较教育的视角, 通过对中外职业教育中政府的职责以及作用进行理论性的探讨, 寻求政府主导发展现代职业教育的路径和方法。

一、政府在发展职业教育中作用的中外比较

(一) 中外政府管理机制比较

1. 西方发达国家政府在发展职业教育中的管理机制

一是政府有较为完善的顶层设计, 通过建立职业教育管理的最高机构, 对职业教育的发展与实施进行统一的规划及制度设计。如英国的“商业、技能与创新部”、德国“联邦文化和教育部长联合会”, 均承担了本国职业教育统筹规划和制度设计等重要职能。完善的顶层设计和高效的管理机构, 确保了职业教育的持续健康发展。同时这些机构也注意发挥地方的主观能动性, 推动地方职业教育自治管理, 从而保证职业教育与经济社会和产业发展紧密衔接, 精准培养经济社会需要的技术技能型人才。

二是在政府的主导下建立了行业协会参与职业教育的有效机制。西方发达国家职业教育三级管理机构相互配合, 共同促进职业教育的稳定快速发展。例如在德国, 联邦政府发布职业教育的法律法规和具体操作措施, 州议会根据本州实际情况补充完善相应的规章制度, 并且对学校教育进行管理和监督, 地方以及各类行业协会协助开展职业教育的管理和培训工作; 又如美国的职业教育既有议会、联邦政府的宏

收稿日期: 2017-12-11

作者简介: 李海东(1968-), 男, 广东梅县人, 博士后, 教授, 研究方向: 职业教育理论、政策、实践。

观管理,又有各学校的微观管理,还有私人和一些外部机构的监督^[2]。如此一来,发展职业教育就不仅仅是政府的责任,而是全社会一起参与的人才培养项目,这样既能促使职业教育与经济社会发展需求接轨,又能最大限度地调动各方积极性,汇集多方资源共同推进职业教育发展。

2. 我国政府在发展职业教育中的管理机制

与西方发达国家相比,我国政府在发展职业教育中的管理机制存在不同,主要表现在:

一是政府尚未建立统筹发展职业教育的最高管理机构。我国的职业教育管理体制一直没有理顺,存在管理多元化、政府角色定位模糊、职责不清等问题。办学和管理合二为一,也就是谁办学谁管理,各职业院校分属教育部门、人社部门和行业主管部门,各自独立发展,相互之间缺乏沟通协调,势必导致管理分散,资源浪费等问题。

二是尚未建立行业协会参与职业教育的长效机制。我国职业教育长期在政府主导下发展,缺乏行业协会企业的深度参与。与西方国家相比,我国行业协会发展极不成熟,行业自身各方面的能力有待提升,制度有待完善,无法承担指导职业教育的重任。同时,由于制度设计上的不完善,行业企业参加职业教育的程度比较低,效率不如预期,逐渐缺乏参与的动力,培养社会需要的技术技能人才理所当然地被认为是政府和学校的责任。

(二) 中外职业教育立法比较

1. 西方发达国家职业教育立法情况

西方发达国家为了保证职业教育的发展,通过不断地完善法律保障体系,明确职业教育的法律地位,为职业教育的发展保驾护航。美国从1917年颁布第一部关于职业教育的法律《史密斯·休斯法》,到1963年《职业教育法》,再到2006年的《帕金斯法案四》,政府一直在致力于通过制定相关的法律解决国家在发展职业教育中遇到的一些棘手的社会、政治和经济问题,以保障美国职业教育的发展^[3]。德国作为一个较早定制职业教育法的国家,从1869年首次颁布于职业教育有关的法律《强迫职业补习教育法》开始,到1969年定制职业教育基本法《联邦职业技术教育法》,该法规定了企业参与职业

教育、涉及教育合同、职教规章、职教管理等各方面的内容,再到2005年新的《联邦职业教育法》,一系列的法律是德国在探索职业教育的过程中,不断根据教育规律和社会经济的实际情况进行的调整,从而为职业教育的健康发展扫清障碍。

2. 我国职业教育立法情况

相较之下,我国的职业教育立法体系明显比西方发达国家滞后。1996年国家颁布《职业教育法》,二十余年不曾修订,也没有颁布其他新的职业教育的法律法规来补充。代之以不断出台的各种政策文件来推动职业教育的发展,如《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》、《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020)》、《教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见》等。这些文件对职业教育各个方面都做出了诸多规定,也成为指导政府职能部门工作的重要依据,但是政策文件本身因缺乏法律法规的强制性和明确性,存在较大的局限性,无法起到替代法律法规的作用。

(三) 中外职业教育经费保障机制的比较

1. 西方发达国家职业教育经费保障机制

经费的投入是职业教育发展的必要物质基础,西方发达国家在经费投入方面有较为完善的保障机制,可有效地促进职业教育的稳定健康发展。主要有以下的特征:

一是不断完善法律确保职业教育获得足够的经费投入。通过立法为职业教育提供稳定、充足的经费,是发达国家在促进职业教育发展中的共同做法,很多西方国家政府在职业教育法中直接规定了教育经费的拨款问题。如美国在1917年颁布的《史密斯—休斯法》首次规定,联邦政府拨出专款资助各州的职业教育。1990年公布的《职业教育法》规定,联邦政府每一年向各州提供16亿美元的职业教育专项经费^[4]。2006年的《卡尔·D·珀金斯职业和技术教育法案》以联邦支持的形式对所有50个州的职业/生涯与技术教育提供13亿美元。该法律将这一支持延续到2012年^[5]。英国1992年颁布的《继续教育与高等教育法案》规定,继续教育学院和大学预科学院有直接接受继续教育委员会拨款的权利等。

二是在政府主导下建立多元化经费筹措机制。从国际经验来看,职业教育发展较好的国家都有相对成熟的经费保障体系,以及多渠道的经费筹措机制,政府鼓励行业企业和社会参与人才的培养。1998年,德国的职业教育经费中企业投入114亿欧元,国家投入40亿欧元,企业投入占65%;2003年,德国的职业教育经费中企业投入103亿欧元,国家投入56亿欧元,企业占72%^[6]。英国近年来企业参与职业教育的方式较多,如企业缴纳职业教育税、提供助学金、提供技术支持、研究设备和经费等。

2. 我国的职业教育经费保障机制

近些年,我国逐渐加大对职业教育的经费投入,成效显著但仍有一些不足:

一是职业教育经费保障法律缺失。职业教育的法律文件《中华人民共和国职业教育法》、

《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国高等教育法》等,都没有对职业教育经费做出明确的规定,而是笼统地要求各级政府扩大投入渠道和增加投入力度,没有具体的实施执行准则。从表1得知,近十年来我国职业教育经费占全国教育总经费投入的比例,从2005年的7.62%增长到2009年的12.85%,然后从2010年开始逐渐下降,到了2014年跌至10.44%,近十年来比例几乎都在11%~13%之间徘徊,远低于国际上25%的比例标准。由于缺乏法律法规的强制性和约束力,职业教育的法律地位迟迟没有得到真正的确立,职业教育的经费投入也与大力发展现代职业教育的要求很不协调,加之没有具体的操作细则和规划,经费的投入波动性和随意性较大,长此以往,势必会阻滞职业教育的长远发展。

表1 中国2005-2014年职业教育与培训经费投入及其增长情况(单位:亿元)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
全国教育经费总投入	8418.84	9815.31	12148.06	14500.74	16502.7	19561.85	23869.29	28655.3	30364.71	32806.46
职教经费占教育总经费的比例	7.62%	11.32%	12.21%	12.77%	12.85%	12.31%	12.1%	11.59%	11.30%	10.44%
职业教育与培训经费总投入	641.66	1111.18	1483.37	1852.03	2119.96	2408.8	2889.29	3319.74	3450.26	3424.29
其中:政府财政性教育经费	262.57	508.78	744.58	1017.26	1211.16	1459.9	1933.88	2391.83	2542.67	2556.91
财政性经费占职教经费比例	40.92%	45.79%	50.20%	54.93%	57.13%	60.60%	66.93%	72.04%	73.70%	74.67%

数据来源:根据《教育经费统计年鉴2006-2015年》及其相关数据计算而来

二是多元化投入的机制尚未健全。随着行业企业和社会对职业教育重视程度的提高以及职业教育社会功能的增强,职业教育经费投入走向多元化是一个趋势,办学经费来源应该既有财政拨款和学费,也有企业拨款或捐赠、校办产业和科技成果转化及社会服务收入用于教育、个人捐赠等多种方式和途径,但从表1的数据可以看,当前我国财政性经费依然是职业教育经费的最主要来源。

从2014年我国职业教育与培训经费收入构成得知,我国教育经费多元化仍不合理,主要表现在:事业费(包括学杂费)收入占职业教育总经费的21.68%,财政性教育经费占74.67%,这两者的收入占经费总量的96.35%,剩下的3.65%是社会捐赠、民办学校中举办者投入、其他收入,见图1。经费投入结构较为单一,社会参与度不高,使职业教育多元化投入局面难以形成。

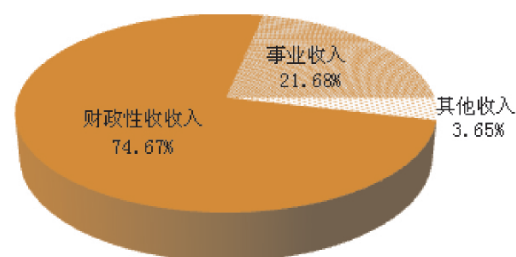


图1 2014年我国职业教育与培训经费收入构成
资料来源:根据《中国教育统计年鉴(2015)》数据整理

二、我国职业教育存在问题的原因分析

其一,文化传统和社会环境影响职业教育的发展。长期以来,我国一直有“学而优则仕”,“万般皆下品惟有读书高”的文化传统。在人们的思想观念中只有普通教育才是“正式的教育”,普通教育培养的学生才是人才,才能找到好工作,即使国家再三强调职业教育的重要性,呼吁全社会重视职业教育,可是目前职业院校的生源仍大部分是来自农村的孩子,或是成绩不理想无法考上好大学的孩子,职业教育

成为中考、高考成绩不理想考生的无奈选择。很多家长的首选仍然是普通高中、普通高校而非职业院校，都希望自己的孩子能够成为白领而非蓝领。同时，很多企业的用人思想依然保守，仍有学历歧视，导致很多学生宁愿高考复读也不愿意选择职业教育。职业教育在教育类型中仍处于边缘化的尴尬境地，无论是在资源配置方面，还是在政府投入方面都处于弱势，愿意从事和参与职业教育的人并不太多。因此，劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的社会风尚仍需进一步形成，职业教育作为国民教育和人力资源开发的重要组成部分，其功能和作用仍需进一步凸显。

其二，国家更加重视高水平大学的发展。目前我国正处于创新驱动发展的产业转型期，从中国制造转变为中国智造需要大量的高端科技人才，因而国家高度重视双一流大学建设和高水平大学建设，这是无可非议的。但对于以培养从事生产劳动一线技术技能人才的职业教育而言，虽然提供了经济社会发展中所必须的人力资源，但政府对其重视程度和投入扶持力度仍明显偏弱。

其三，职业院校自身发展的问题。首先，职业院校的人才培养水平与社会经济发展需求的人才标准仍有差距。尽管目前很多职业院校根据市场经济在调整专业设置和布点，但由于师资、资金、实训基地等各方面的原因，效果并不明显。为了生源和学校的发展，许多职业院校仍热衷于设置及建设与传统服务业相关，成本比较低的专业，如会计、商务英语、计算机应用技术等专业。反之，与当前新兴产业的发展匹配的专业，如互联网金融、网络营销、老年保健与管理、景区开发与管理、生物产品检验检疫、小语种等专业的开设数量较少，培养规模比较薄弱。培养的人才与社会需求脱节，导致职业院校学生的就业形势严峻、企业用工紧张等问题。其次，大量的职业院校缺乏相应的师资供应系统。全国只有8所专门为职业教育培养师资的高等院校，无法满足大规模的职业教育师资需求，人才在企业与院校之间流动的渠道仍然不通畅，校企合作培养师资还受到多种因素的制约。由于理论型教师占教师队伍中的绝大部分，这使学生实践能力和动手能力的培养与企业需求尚存在差距。专业设置跟

不上经济的发展，教师队伍整体职业教育素养水平不够高，导致了职业教育的人才培养效果低于预期。

三、借鉴与启示

西方发达国家职业教育的快速发展离不开政府的扶持，其成功的实践经验值得我们学习与借鉴。

（一）完善政府在发展职业教育中的管理体制和运行机制

首先，政府需要建立一个专门负责管理和发展职业教育的机构，对职业教育发展进行统一的规划及制度设计，以充分体现政府的统筹协调作用；其次，需要充分发挥地方政府在发展职业教育中的主观能动性，根据地方经济发展的需要培养技术技能人才；第三，政府需要建立行业协会参与职业教育管理的有效机制。可以通过以下途径建立有效机制：政府要制定相应的《行业协会法》，明确行业协会在职业教育中的地位和作用，同时也明确其责任和义务，参与的准则和具体的实施细则，以及奖励机制等，引导和鼓励行业协会参与到职业教育的改革和发展当中。同时，也需要加强行业协会自身能力的建设、机构的设置和制度的制订等。

（二）完善职业教育法律体系，明确职业教育法律地位

借鉴西方发达国家的成功经验，我国需要加快立法的脚步，建立和完善适应当前职业教育发展的法律体系。首先应尽快修订《职业教育法》，进一步确立职业教育的法律地位，落实各责任主体的权利和义务，以及违约所受到的惩罚，进一步明确职业教育经费投入比例，进一步完善职业教育经费落实政策；其次要针对特定的职业教育培养项目专门立法，如为校企合作、现代学徒制设立专门的法律法规，明确校企合作各方的责权利，明确现代学徒制参与各方的基本权利和义务；三是应由地方政府根据当地的实际情况制定相关法规及政策文件，与国家层面的政策法规互为补充，共同促进职业教育健康发展。

（三）持续加大职业教育的经费投入，完善多元化经费筹措机制

如前所述，虽然目前政府对职业教育的经费投入不断增加，但占教育总经费的比例却一直在11% - 13%之间徘徊，与国际上通行的

25% 仍有很大差距。为此, 政府应当根据职业教育发展的实际需求, 加大经费投入力度, 努力向国际标准靠拢。比如: 加大对西部地区的财政支持, 调整生均经费投入, 完善贫困学生资助体系, 等等。此外, 应健全多元化经费筹措机制。职业教育人才培养和办学成本较高, 不能仅仅依靠政府投入和学费收入, 还应努力将行业企业和社会资本引入其中, 以拓宽职业教育投入渠道和扩大投入规模, 在经费投入方面缩小与发达国家的差距。国家可以出台政策鼓励企业参与职业教育, 如划定企业免税的范围, 或者采取立法手段强制性要求企业参与到职业教育办学当中, 共同培育经济社会急需的人才。高职院校也应该积极挖掘自身潜力, 提高资金使用效率, 同时应积极通过强化科技研发和社会服务能力, 以科技创新成果转化和社

会服务收入作为增加办学经费的渠道。

(四) 营造劳动光荣, 技能宝贵的良好社会氛围

社会传统和舆论氛围一定程度上影响着国家的教育发展。首先需要扭转社会对人才的认识, 树立正确的职业教育人才观念: 职业教育是培养技术技能人才, 是我国经济腾飞的重要武器。其次要改变企业的用人思想, 不能搞学历歧视。最后, 政府不妨通过以下方法提高职业教育的社会地位, 如: 提高技术技能人才的社会地位和待遇水平, 创新技术技能人才的评价方式, 增强职业教育社会吸引力, 加大对职业教育的师资培养投入, 提高职业教育教师的社会地位和福利待遇, 以努力营造重视技能人才, 尊重技能人才的良好氛围。

参考文献

- [1] 翟海魂. 发达国家职业技术教育历史演进[M]. 上海: 上海教育出版社 2008: 4.
- [2] 许云昭. 超越差距: 中外职业教育比较研究[M]. 长沙: 湖南教育出版社 2007: 73.
- [3] 姜大源. 当代世界职业教育发展趋势研究[M]. 北京: 电子工业出版社 2012: 349.
- [4] 张晶晶. 美国职业教育经费投入与来源分析[J]. 职教论坛 2016 (28) : 75 - 80.
- [5] 袁旖旎. 浅析澳德美三国职业教育经费筹措保障体制以及启示[J]. 科技世界 2016 (2) : 170 - 171.
- [6] 百度百科. 德国职业教育[EB/OL] [2017 - 06 - 08]. <https://baike.baidu.com/item/%E5%BE%B7%E5%9B%BD%E8%81%8C%E4%B8%9A%E6%95%99%E8%82%B2/6475901>

A Comparative Study of Governmental Development of Vocational Education between China and Foreign Countries

LI Hai-dong^{1 2}, WANG Li-ting²

(1. Guangdong Academy of Education, Guangzhou 510035, China;
2. Guangdong Polytechnic Normal University, Guangzhou 510665, China)

Abstract: All along, the governments of western developed countries such as Britain, Germany, the United States and Australia attach great importance to vocational education and set a benchmark in terms of personnel training mode, education and industrial integration. After a comparative study, it is found that the governments of developed western countries have a very clear definition of vocational education management mechanism, legislation and funding guarantee mechanism, etc. In our country, however, there are still some areas for improvement in these aspects. For this reason, we should learn from the successful experience of western developed countries in developing vocational education, improve the policy and legal system of vocational education, establish a vocational education management system with government coordination and social participation, create a good culture of vocational education and establish a diversified funding investment mechanism, etc., to improve and develop modern vocational education with Chinese characteristics.

Key words: vocational education; government responsibility; comparison between China and foreign countries