

国际视野下职业教育法律体系 建设探析

——基于对德国、英国、美国的比较

李玉静 王斯迪

摘 要 从法律体系建设的角度,选择德国、英国、美国等三个国家作为样本,对其职业教育法律体系建设历程分析发现,三个国家职业教育法律体系建设与其职业教育现代化进程是紧密联系在一起的,职教法的修订与完善在每个国家职业教育的改革发展进程中都发挥着非常重要的作用。三个国家的职业教育法律体系建设历程存在显著差异,但也呈现共同的特征和趋势:职业教育法律体系深受文化传统和民族特征的影响,并体现国家职业教育改革发展的核心理念;建设以职业教育法为主体,以劳动、人力资源、学徒制、技能开发等方面法律相互配合的综合性法律体系是职业教育立法的重要趋势;在核心内容上,职业教育法律的内容框架体现出职业教育作为一种类型教育的独特性。

关键词 职业教育;法律体系;德国;英国;美国

中图分类号 G719.1 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2022)15-0029-08

一、问题的提出

法律体系是指“由一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体”^[1]。在我国当代的法律理论和法律实践中,法律体系这一概念大多被用来描述和规划国家法制建设的蓝图和目标,目的在于通过借鉴西方样本与融汇中国经验,构建中国的法治图景。根据目前的相关研究,除了体现宗教色彩的法律体系外,世界上的法律体系主要分为大陆法系、普通法系、混合法系等类型。

大陆法系是指以罗马法为基础演进而发展起来的法律体系,是历史最悠久、分布最广泛、

影响最深远的法系,因其产生与发展都在欧洲大陆,所以习惯上被称为“大陆法系”,又因起源于罗马法,也被称为“罗马法系”,这一法律传统最初的主要形式为古罗马的市民法,故又被称为“民法法系”。大陆法系注重法典的体系排列,强调规定的逻辑性、概念的明确性和语言的精炼性^[2]。大陆法系的分布范围极为广泛,德国、法国等欧洲国家以及亚洲日本的法律制度都属于大陆法系。

普通法系是指以英国普通法为基础发展起来的法律体系。普通法系产生于英国,随着英国殖民地的扩张又扩大到曾经是英国殖民地、附属国的许多国家和地区,包括美国。美国独立后基

作者简介

李玉静(1981—),女,吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院副研究员,教育学博士,研究方向:比较教育,职业教育(长春,130052);王斯迪(1994—),女,吉林工程技术师范学院职业技术教育研究院研究实习员,研究方向:职业教育

基金项目

中国职业技术教育学会科研项目“国家治理体系和治理能力现代化背景下职业教育治理体系现代化研究”;吉林省教育厅人文社科规划项目“全面振兴背景下吉林省高职教育高质量发展机理和路径研究”(JJKH20210186SK);吉林省2020年高等教育教学改革项目“吉林省高等职业教育服务全面振兴的机理和路径研究”,主持人:李玉静

本上仿照英国法,故普通法系又称“英美法系”。与大陆法系相比,普通法系最大的特征就在于它的主要法律形式是判例法,偏重实践经验而忽视抽象的概括和理论探讨,因此法律分类更加注重实用^[3]。如同大陆法系的变化一样,普通法系实际上也在发生着潜移默化的变革。比如在成文法的制定方面,普通法的立法技术与法典化实际上也参考了大陆法系的经验,但是普通法系的改革速度较为缓和,因为英国法更强调其历史源流,强调与过去的联系,更依赖传统的法律思维方式。

混合法系指普通法系与大陆法系相混合的法律体系。从广义上讲,混合法系是指由两个或两个以上法律传统或法系成分所构成的法律体系;从狭义上讲,混合法系则指由民法法系和普通法系混合构成的法律体系。因此,混合法系不仅指大类法律规则的混合,而且有制度本质和法律思维上的混合。这也从侧面体现出世界上很多国家的法律体系在发展过程中都显示出或多或少的混合元素。因此,从某种程度上讲,当今世界的主要法系都具有混合性。根据这一界定,我国属于民法法系和普通法系的混合法系。

职业教育作为国家经济社会发展和教育体系的重要组成部分,法律体系建设在职业教育改革发展中发挥着重要作用。从国际视野来看,法制建设是保障职业教育改革发展的重要基石,是确保职业教育改革发展的经济社会适切性的重要依据。发达国家的职业教育法律体系建设都经历了一个较长的发展历程,其职业教育现代化进程是与法制化进程紧密联系在一起的,职业教育法律体系的修订和建构本身就是职业教育改革发展的关键环节。基于此,本研究选取大陆法系的代表——德国,普通法系的代表——英国、美国,分别论述其职教法律体系改革发展的历程及趋势,以期更好地推动我国职教法的建设和发展。

二、德国职业教育法律体系的建设历程

作为大陆法系的典型代表,德国的二元制被公认为是世界上最成功的职业教育模式。德国二元制有两个核心目标:一是向年轻人提供初始培训资格,二是为公民提供广泛的培训机会。二元制建立在社会高信任度和由企业提供培训的基础之上。这一制度有效实施的基础有两方面:一是社会尊重技术知识的历史源远流长;二是法律体系的保障。

(一)以职业补习和手工业立法为基础的早期职业教育法律体系

德国是世界上职业教育立法起步较早的国家。1869年,德国就颁布了《强迫职业补习教育法》,1889年颁布《工作法典》,以法律条文规定企业学徒培训必须与职业学校教育相结合^[4]。1897年,德国出台《手工业保护法》,为组织化的手工业部门控制的学徒制培训创立了一个制度框架,通过立法承认个体手工业者的共同利益,建立了个体手工业者行业协会,并将监督和管理手工业学徒制的权利转交给贸易公司或行会,为职业教育建立了一套完整的体系^[5],确立了行业和企业协会在二元制职业教育中的主体地位,奠定了二元制职业教育发展的制度基础。

(二)二战后二元制职业教育立法的确立和完善

第二次世界大战后,为全面推进二元制职业教育的发展,培养经济复兴需要的人才,1953年和1956年,德国科隆经济行业教育协会和德意志工会联合会分别颁布《职业技术教育法草案》和《职业培训法草案》。经过近10年的争论和协调,最终于1969年颁布《联邦职业技术教育法》,其主要内容包括职业培训合同的签订、职业技术教育的权限分配和实施、职业技术教育专业委员会的设立和联邦职业技术教育研究所的建立,确立了二元制职业教育的法律地位^[6]。

自1969年到2019年的50年间,德国对职业教育法进行了多次修订。1981年,德国发布《联邦职业教育促进法》。为确保国家赋予职业教育的法律地位,构建促进其发展的外部框架,2004年7月,德国政府制定了《职业教育改革法》,将1969年的《联邦职业技术教育法》和1981年的《联邦职业教育促进法》合并后形成新的《职业教育法》。2005年4月,德国颁布并实施新的《联邦职业教育法》,成为应对新世纪挑战、大力发展职业教育的基本纲领。

(三)2019年职业教育法的更新

2005年修订职教法后,德国经济社会发展及教育体系不断发生变化,给职业教育发展带来新的挑战。为进一步完善职业教育相关制度和发展环境,推进职业教育更好地适应这些变化,2019年5月15日,德国联邦政府审议通过《职业教育现代化及加强职业教育工作法》(简称“德国2019《职业教育法》”),旨在进一步提高职业教育吸引力,推进实现职业教育与学术教育具有同等价值,成为新时期德国规范职业教育改革发展的基本准则。从内容来看,德国2019《职业教育法》包括七大部分、106条,对于二元制职业教育的内涵、基本要求进行了详细规定,其内容框架见表1。

表1 2019年德国《职业教育现代化及加强职业教育工作法》的内容结构

部分	章	条目
第一部分 总则	1-3 条: 职业教育的目标与概念, 职业教育的地点, 适用范围	
第二部分 职业教育	第一章 职业教育 第二章 职业进修教育 第三章 改行职业教育 第四章 面向特殊人群的职业教育	4-70 条: 职业教育的规范, 教育职业的认定, 职业教育关系, 实践教育机构与教育人员的资质, 考试, 利益代表
第三部分 职业教育的组织	第一章 主管机构、主管部门 第二章 州职业教育委员会	71-83 条: 主管机构, 监督、咨询, 主管部门,
第四部分 职业教育研究、规划与统计的	84-88 条: 职业教育研究、规划的目标, 职业教育报告, 职业教育统计的目的与实施, 数据收集	
第五部分 联邦职业教育研究所	89-100 条: 任务、权力主体、决策委员会	
第六部分 罚款规定	101 条 罚款规定	
第七部分 过渡规定与最后规定	102-106 条: 德国统一框架内毕业证书的同等对待, 现有规定的继续有效, 管理职权转授, 评估, 过渡规定	

资料来源: 刘立新, 张凯, 译.《职业教育法(BBtG)》——2019年修订版[J].中国职业技术教育, 2020(4): 16-42.

1. 企业和学校是开展职业教育的两个主体

德国2019《职业教育法》规定, 职业教育包括职业预备教育、(传授完全职业资格)的职业教育、职业进修教育以及改行职业教育。职业教育旨在针对不断变化的劳动环境, 通过规范的教育过程传授从事合格的职业活动必需的职业技能、知识和能力(职业行动能力)。职业教育在以下地点进行: 一是经济界的企业, 经济界以外特别是公共服务、自由职业从业者的同类机构以及家庭; 二是在开展职业教育的学校, 以及学校型职业教育和企业型职业教育以外的职业教育机构(企业外职业教育)^[7]。

2. 行业协会是职业教育的主管机构

德国2019《职业教育法》规定, 手工业协会、工商业联合会、农业协会、律师协会、专利律师协会和公证员协会等行业协会是相关专业领域职业教育的主管机构, 主要职能是对职业教育的实施进行监管, 并通过为参与职业教育的各方提供咨询来予以促进。主管机构设立一个职业教育委员会, 委员会由6名雇主代表、6名雇员代表及6名职业教育类学校的教师组成, 所有涉及职业教育的重要事宜, 均须报告职业教育委员会并听取其意见。职业教育委员会应致力于不断提高职业教育的质量。

3. 加强对于职业教育的研究和规划

职业教育的研究、规划和统计是德国2019《职业教育法》的重要内容。德国2019《职业教育法》规定, 职业教育研究应: 明晰职业教育的基本问题; 关注国内、欧洲及国际职业教育发展; 调研对职业教育内容和目标方面的要求; 为职业教育适应经济、社会和技术要求的变化做准备; 促进职业教育教学手段和过程的创新以及知识和技术的转移。职业教育规划旨在为职业教育适应技术、经济和社会要求并协调

发展奠定基础, 主要致力于使职业教育机构从种类、数量、规模和地域分布等方面, 在质量和数量上提供足够的职业教育岗位。实施联邦统计旨在为规划和规范职业教育, 联邦职业教育所和联邦劳动署为联邦统计局在统计技术和方法方面提供支持。

三、英国职业教育法律体系的建设历程

作为普通法系的代表和起源地, 英国职业教育的发展与其历史传统紧密相关。在工业革命早期, 英国职业教育起源于早期的学徒制, 其在第一次工业革命之前就通过学徒制相关立法规范职业教育的发展。然而, 作为绅士教育和贵族教育的发源地, 从18世纪到19世纪, 英国对职业教育一直持自由主义的态度。从20世纪70年代开始, 英国对于职业教育的立法沿着多条路径开展: 一是把继续教育机构作为职业教育的实施主体, 建立对于继续教育的立法; 二是自20世纪90年代以来, 英国积极发展现代学徒制, 通过学徒制培养经济社会发展需要的人才, 对学徒制的实施进行专门立法; 三是把提升全民的技能水平作为职业教育改革发展的核心目标, 出台专门的技能法案。

(一) 以《学徒制》为源头的早期职业教育立法

英国职业教育起源于传统的学徒制, 学徒制在英国有着十分深厚的发展基础。早在1562年, 英国就颁布了《工匠、徒弟法》。该法规定, 学徒年限一律为7年; 有一定财产的城市自由民(不是工人和农民)的子弟才可以当徒弟; 生活在城市里的师傅才有资格带徒弟, 带三名徒弟就可以雇佣一名工匠, 超过这个数量后, 每增加一名徒弟可多雇一名工匠。这些规定促进了英国手工业的发展和城市的振兴。1601年颁布的《济贫法》规定, 贫苦儿童必须要做学徒, 这也是教区负责人和保护人的义务。这两部法律在国家管理劳动力培养、实行学徒制问题上具有划时代意义^[8]。可以说, 在进行工业革命之前, 工业生产处于手工业和工厂手工业阶段, 技术人才是依靠学徒制培养的, 学徒制培养的手工业人才为英国工业革命奠定了重要的技术基础。

从19世纪一直到20世纪, 英国对于职业教育立法一直持比较模糊的态度, 没有专门的职业教育立法。1833年, 英国首次对教育事业进行公款资助, 标志着国家开始干预教育事业。1870年, 英国议会通过《初等教育法》; 1876年, 议会通过《桑登法》, 规定家长有义务使其子女接受足够的教育; 1880年通过的《芒德拉法》规定实施全面的强制入学政策, 逐步建立了完善的初等教育体系。1902年, 英国议会颁布《巴尔

福法》，提出资助和开办不属于初等教育的教育，使英国的义务教育逐渐超出初等教育的范畴，开始进入中等教育阶段。1918年，议会又通过《费希尔法》，规定将义务教育年限提高至14岁，接受完义务教育的儿童接受补习教育至16岁。第二次世界大战后，英国政府发布《教育改造》白皮书，对战后教育重建进行了总体规划。1944年，议会通过《1944年教育法》，法定公共教育体系由初等教育、中等教育和继续教育三个相互衔接的阶段构成。根据《1944年教育法》，继续教育是指为超过义务教育年龄的学生提供的全日制教育、部分时间制教育和业余消遣活动。地方教育局负责向超过义务教育年龄的青年提供继续教育，并接受中央教育主管部门的监督和指导。这虽然不是职业教育的专门立法，但其确立了继续教育机构作为英国职业教育实施主体的法律地位。

（二）以继续教育、学徒制、技能开发等方面立法共同保障职业教育的法律体系建设

总体来看，在职业教育方面，英国政府长期以来一直没有制定比较明确的政策，直到1964年，政府颁布《工业训练法》，规定在全国建立23个工业训练委员会，负责提高职业训练效率，确保为工厂提供充足的、训练有素的、各种级别的工人。委员会有权向企业征税，用于支付训练费用^[9]。在新职业主义思想的影响下，从20世纪70年代开始，英国的职业教育取得了一些进步，形成了以“计划”或“项目”为主要推动模式的政策发展格局。英国政府发布了一系列职业教育计划，其中包括1976年的“统一职业准备”，1977年的“青年机会计划”，1982年的“技术和职业教育试点”项目，1983年的“青年培训计划”，后来于1988年通过了《1988年教育改革法》，并于1992年通过《继续和高等教育法》。前者将技术课程列为10门基础课程之一，着重强调与劳动生活相关的技能和价值观，并提出从中学开始推行技术和职业教育计划；后者宣布废除高等教育双轨制，继续教育学院和第六级学院都不再受制于地方，形成了英国继续教育体系的初步框架^[10]。1999年，英国政府又发布题为《学会成功：16岁以后学习的新框架》，该白皮书于2000年完成立法程序，成为正式的《学习与技能法》，成为英国继续教育改革的基本框架。2007年11月28日，英国下议院通过《教育与技能法案》。法案包括五部分内容，其中重要一部分就是改革14~19岁教育与培训以及青年和成年人的学习与技能。

2009年，英国议会通过《学徒制、技能、儿童与学习法案》，首次为学徒制确立了法律地位，明确指出学徒制培训系统不同部分之间的关系及其应包含的要素，以使学校为青年学生提供明智的建议，使其把学徒制作为一种生涯选择，

从而提高青年学徒的数量。具体目标是到2020年，使1/5的青年学生都能参与学徒制，并使学徒制成为与进入学院和大学并列的主流学习机会^[11]。2011年《教育法案》废除了针对学院的繁重职责并赋予了管理机构更多的权力，而技能资助机构将与年轻人学习机构合作减少针对教育与培训机构的繁琐手续。

2016年10月27日，英国政府通过新的《继续教育和技术法案》（Further Education and Technology Bill），法案把雇主放在了技术教育体系的中心，力图建立一个强有力的继续教育体系，从而为国家经济发展提供技能人才。法案建立在对之前高质量学徒制投资的基础上，努力提高全国范围内对于青年人的技术和继续教育质量^[12]。

为充分发挥雇主在技术教育体系中的核心作用，2016年12月，英国议会通过《学徒税法》，提出从2017年4月开始，向企业征收学徒税，其主要运行机制是通过数字化学徒服务机构（Digital Apprenticeship Service）把对于学徒制的拨款交到雇主手中。征缴的税收占雇主所支付工资总额的0.5%，每个雇主都会收到15000英镑的补贴作为对其税收的补偿。大企业确定学徒标准，征收学徒税（企业营业额的5%），开展学徒培训后返还学徒税。英国旨在通过这一立法，把企业参与职业教育和技能人才培养从之前的自愿性转向强制性，同时提升企业参与职业教育的积极性。

（三）2022年《技能与16岁后教育法》的颁行

2022年4月28日，英国通过了《技能与16岁后教育法》（The Skills and Post-16 Education Act），新法案旨在促进英国疫情后经济增长。法案对于地方技能改进计划、继续教育、与技术教育资格和学徒制相关的学徒制和技术教育研究所、学生资助和学费、16岁以后教育与培训机构的经费资助等方面进行了具体规定。法案具体包括4大部分、8个章节、37条。具体内容见表2。

表2 英国2022年《技能与16岁后教育法》的内容结构

部分	章节	条目
第一部分： 为了工作的 技能和教育	第一章：指向地方需求的教育与培训	1-5 条：地方技能改进计划，任命雇主代表机构，英格兰继续教育机构
	第二章：技术教育资格、学徒制	6-14 条：学徒制和技术教育研究所的职能、技术教育资格的认可及获得等
	第三章：终身学习	15-16 条：支持终身学习
第二部分： 供给质量	17 条：继续教育的初始教师培训——对高等教育的质量评估 18 条：学生办公室：通过参照学生结果对高等教育质量进行评估	
第三部分： 对学习者的 保护	第一章：16 岁后教育与培训机构的规范	19-23 条：相关机构列表、拨款安排、继续教育干预等
	第二章：教育行政管理及继续教育机构的行政管理	24-25 条：继续教育机构治理
第四部分： 其他	第一章：对于学生作弊的规定 第二章：其他规定 第三章：一般规定	26-37 条：相关服务及其解释

资料来源：Skills and Post-16 Education Act 2022[Z]. Document Generated: 2022-06-16.

《技能与16岁后教育法》的核心理念是：通过地方技能改进计划，把雇主置于16岁以后技能体系的核心，使雇主和职业教育机构合作开发技能计划，以实现确保地方技能供需平衡的目标；引进终身贷款资格，为个体提供在终身时间内，在学院或大学灵活获得5-6级资格的机会；加强对于16岁后教育与培训机构的规范管理及问责体系建设，确保教育质量^[13]。法案的核心举措包括：为地区技能改善计划提供法定基础，特别是任命雇主代表机构领导计划的发展；为所有的继续教育机构、第六级学院及相关机构引进一项职责，对其在应对地方需求、开展教育与培训方面的情况进行评估，评估这些教育为更好地满足地方需求，机构应该采取哪些行动；为学徒制和技术教育研究所（Institute for Apprenticeships and Technical Education）引进新的职能，使其明确并认可新的与雇主导向标准和职业相关的技术资格类型，这些技术资格与雇主导向的标准和职业相关，并对每个职业路径中提供的技术教育发挥监督作用；确保资格和考试规范办公室（Institute and the Office of Qualifications and Examinations Regulation, Ofqual）对技术资格的认可和规范保持一个流线型、合作型的制度；加强对维护学校、学院和学生推荐的要求，允许教育和培训机构接触学生，从而使其直接了解经批准的技术教育资格或学徒制；引进终身贷款资格，旨在让青年人和成年人在时间和空间上实现更灵活地学习，等等。

四、美国职业教育法律体系的建设历程

美国和英国同属于普通法系，但美国自19世纪以来，形成了独特的以土地和经费支持为核心内容的联邦政府职业教育立法模式。在此基础上，20世纪60年代以来，美国通过专门的职业教育立法和人力资源开发方面的立法共同保障职业教育的发展和技能人才的培养。

（一）以《莫雷尔法案》和《史密斯—休斯法案》为主体的早期职业教育立法

从法律体系的来源看，虽然美国属于英美法系，但根据教育史学者的观点，美国教育的发展不同于任何一种欧洲模式，美国教育发展的特性是其自由放任性。根据1804年《美国宪法》的条款，美国在19世纪初期便形成了以州和地方为主，实施教育行政管理的地方分权体制。从政府的角度来说，联邦或州政府对公立教育的影响是分散的，两个层级政府一方面通过立法权威劝说或迫使当地采用某种教育策略；另一方面通过赠予土地或允诺同土地相关的条件来施加影响^[14]。

1862年，美国国会颁布《莫雷尔法案》，授权联邦政府为各州赠拨土地，创办州立机械工艺和农业学院，第一次确认联邦政府对职业学校给予经济支持。《莫雷尔法案》及其后续法案的颁布实施和赠地学院的大量涌现促进了美国农业和工程职业教育的发展。1867年，美国国会通过《教育部法案》，进一步支持通过立法与拨款增强地方政府在教育行政管理方面的自主权。

《莫雷尔法案》的颁布使美国各州普遍建立了培养高级技术人才的州立大学或农工学院，但培养初中级技术人才和熟练工人的职业教育机构却很少。为此，1917年，美国国会通过《史密斯—休斯法案》。法案提出，采取新的和必要的服务性措施促进各科目职业教育的发展是联邦政府的职责，联邦政府拨款补助各州大力发展大学程度以下的职业教育，包括开办提供农业、工业、商业和家政等方面科目的师资训练；同时，每一个州都应当为职业教育发展提供拨款，其数额应与从联邦政府得到的补助相等。《史密斯—休斯法案》颁布后，各州发展中等职业教育的积极性空前高涨，在较短的时间内建立了许多职业学校，特别是实现了以工作为导向的高中职业教育合法化^[15]，促进了美国职业教育体系的完善。

（二）通过学徒制、人力资源及相关领域立法促进职业培训和技能发展

第二次世界大战后，在与苏联冷战的背景下，1958年，美国总统艾森豪威尔颁布《国防教育法》，要求各地区设立职业技术教育机构，有计划地进行职业技术训练，使更多的青年和成年人成为掌握一定科学技术的专门和熟练人才^[16]。20世纪60年代，美国国会通过了多项人力资源开发法案和修正案，旨在通过职业技能培训提升特定地区、特定人群的人力资本。1962年的《人力开发与培训法》提出，加强国内所有低收入阶层和享受社会福利救济人群的培训，投资主要由政府负责。1964年的《经济机会法》提出通过建立职业训练基地，为处境不利的青年人提供学习补习计划、工作现场训练等服务。

1971年，美国教育总署署长西德尼·马兰（S. Marland）提出了“生涯教育（Career Education）”一词，倡导学校教育和未来工作岗位的结合，从关注学业到关怀人生，开始了以职业为导向改造教育体系的探索。1974年，美国国会通过《生涯教育法》（Career Education Act），法案的基本理念是：一个人不可能通过一次性的学习或职业培训而一劳永逸，只有在一生中不断学习新技能，才能满足经济社会发展的要求。生计教育强调把普通教育和职业教育结合起来，

按照生计认知、生计探索、生计定向与生计准备等步骤逐一实施,使学生获得谋生的技能并形成个人生活方式。1978年,美国国会通过《中等收入家庭学生资助法》,直接扩大了对中等收入及以下家庭学生的资助。1994年,美国众议院通过《从工作向学习过渡法案》和《青年学徒培训法案》,努力加强学校与工作场所之间的联系,提高职业教育的影响力。

2022年,美国国会对2014年的《劳动力创新和机会法案》进行了修订,发布了2022年版《劳动力创新和机会法案》(Workforce Innovation and Opportunity Act of 2022),法案对于学徒制项目、生涯路径、能力、错位劳动者、合格的青年人、证据本位、前学徒制、工作本位学习等进行了明确规定^[17]。法案把学徒制作为核心领域放在首位,生涯路径包括支持性服务、多元入口和出口以及实现中等后学分的路径,能力是指在某一学科领域获得的知识、技能和能力。

此外,美国还积极通过学徒制方面的立法,促进学徒制的发展和技能人才的培养。1937年,美国颁布了《国家学徒制法案》(National Apprenticeship Act);2021年,美国又对《国家学徒制法案》进行了修订,提出“5年内投资35亿美元用于扩大注册学徒制、青年学徒制等,打造企业与社区学院和高等教育机构合作联合体”^[18]。

(三)以《珀金斯法案》为主体的职业教育法建设历程

面对经济社会发展对人才的需求,在积极促进职业培训的基础上,美国开始通过正式的立法发展学校本位的职业教育。1863年,美国发布首部《职业教育法》,提出“为所有阶层中各个年龄段的人”提供职业教育,突破了以往法案中将职业教育仅限于提升某类人群的就业能力或某些行业、某个地区培养劳动力的特点,转为面向所有社区、所有年龄段的在校中学生,准备进入劳动力市场的学生,已经就业但希望对自己的技术进行更新的在职人员,因学术或其他缺陷无法在普通教育项目中取得进步的人员^[19]。根据这一法案,联邦政府不但要向职业学校提供资助,并且要向处于劣势的青年和残疾人提供额外资助。1968年,美国又通过《职业教育法修正案》,进一步提高了对业教育的拨款数额,学校本位的职业教育得到了较大发展。

1984年,美国颁布《珀金斯职业教育法》,该法在继续确保贫困地区和弱势群体平等接受职业教育机会的同时,更加强调通过高质量的职业教育满足国家当前和未来的劳动力需求,并为此提供相关经费支持。1990年,美国国会通过《卡尔·D·珀金斯职业和应用技术教育法修正案》,职业教

育开始强调问责制和绩效管理,号召中学教育、中学后教育进行联盟,鼓励学术整合和商业合作。

1998年的《卡尔·D·珀金斯职业和应用技术教育法修正案》继续强调了1990年法案的关注点,但明确要求每州要有职业教育储备金,并修改了对各州的授权,使得85%的资金能够用于当地的职业教育和培训。同年,美国职业教育协会(American Vocational Association)更名为生涯和技术教育协会(Association for Career and Technical Education, ACTE)。

2006年8月12日,布什总统签署了由参议院和众议院联合制定的《2006年卡尔·珀金斯生涯与技术教育改进法》,该法案是第四个珀金斯法案。法案用生涯和技术教育(Career and Technical Education, CTE)全面代替了职业教育,要求提高生涯和技术教育的质量、实现中等教育和中等后教育的衔接、提高生涯和技术教育教师的素质、开展终身性的职业教育,并据此提出了对各州生涯和技术教育拨款的基本原则。

2018年,美国国会通过了《加强21世纪生涯与技术教育法》(Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act),也称第五部《珀金斯法案》。根据该法案,联邦政府将为各州每年提供总计10亿美元的经费,促进各州生涯和技术教育的发展,并将原来对各州六年一期的绩效考核改为四年一期^[20]。法案的内容结构见表3。

表3 美国2018年《加强21世纪的生涯与技术教育法》的内容结构

部分	章节	条目
对于州的生涯和技术教育资助	经费分配	国家的分配、州内分配、责任机制、国家活动、边远地区援助、土著美国计划、三方控制的中等后生涯和技术机构
	州规定	州行政、州计划、改进计划、州领导活动
	地方规定	中等教育经费分配、中等后教育经费分配、生涯和技术教育特定规则
一般规定	联邦行政规定	金融要求、付款权限、建设、志愿选择与参与、特定学生的限制、确保公民权利的联邦法律、私立学校个人和儿童参与、联邦规定限制
	州行政规定	联合拨款、州行政拨款、学生援助和其他项目

资料来源:Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act[R]. As reported by the Senate Committee on Health, Education, Labor, and Pensions on July 16, 2018.

《加强21世纪的生涯与技术教育法》认为,生涯和技术教育处于教育、劳动力发展和经济发展的交汇点。法案的目的是充分发展中等和中等后教育中,学习生涯和技术教育项目学生的学术知识以及技术和就业技能,不断增加学习者获得高质量生涯和技术教育课程的机会,以系统调整和程序改进为重点,确保生涯和技术教育项目满足学习者和雇主不断变化的需求^[21]。这主要通过如下举措实现:一是建立在州和地区已经开发的具有挑战性的学术和技术教育标准的基

基础上,帮助学生达到这些标准,包括进入目前和新兴的高技能、高工资、高需求的职业中;二是把严格和具有挑战性的学术和生涯与技能教学进行整合,以及实现参与生涯和技术教育学生的中等和中等后教育衔接的相关服务和活动的发展;三是增强州和地方的灵活性,用于发展、实施和改善生涯和技术教育;传播关于生涯和技术教育项目学习、服务及活动的信息,为如下方面的工作提供技术援助——促进领导力、初始准备以及州和地方层次的专业发展,改善生涯和技术教育教师、行政管理者 and 咨询者的质量;支持中等学校、中等后教育机构、学士学位授予机构、地方生涯和技术教育学校、地方劳动力投资委员会、行业企业以及中介机构间建立合作伙伴关系;为个体提供与其他教育和培训项目紧密衔接、终身发展所需要的知识和技能的机会,促进美国国家竞争力的提升^[22];增加长期失业及未充分就业人口的就业机会,包括残疾人、弱势家庭、失业者以及无家可归人员的就业机会。

五、国际职业教育法律体系的特征和发展趋势

从各国职教法的修订历程来看,职教法的改革发展进程与职业教育的整体发展历程是紧密联系在一起的,职教法的修订在每个国家职业教育的改革发展进程中都发挥着非常重要的作用。

(一) 职业教育法律体系深受文化传统和民族特征的影响,并体现国家职业教育改革发展的核心理念

通过对德国、英国、美国等发达国家职业教育法的修订历程及其内容特征进行分析发现,这些国家职业教育法的发展历程及核心关注点存在差异,但是,职业教育法律建设呈现鲜明的国家和民族特征,职教法的建设和发展历程与其国家文化传统、行政体系特征及整体教育背景紧密相关。美国《珀金斯法案》的主要内容是联邦政府对职业教育经费的资助和分配,用于支持各地区职业教育的发展,资金覆盖高中教育、高等教育、成人职业技术教育和广泛的教育项目。联邦政府估计,《珀金斯法案》提供的资金约占国家财政对职业教育经费总投入的10%。同时,通过多次修订,美国职业教育法律体系体现了美国以终身生涯发展为导向、以学术教育和职业教育内容互相融合为特征的职业教育发展理念。德国《职业教育法》的主要目的是确保二元制职业教育的有效实施,因此其主要内容是对二元制职业教育的内涵、范畴、具体运行等作出翔实规定;此外,

重视发挥联邦职业教育研究所的职能,重视职业教育研究的开展,以及重视相关职业教育数据的收集是德国二元制职业教育的重要特征。受绅士和贵族教育传统的影响,英国整个社会和行业企业对于职业教育一直持相对漠视的态度,为改变这一状况,新世纪以来,英国确立了技能优先的理念,形成了以技能体系建构为目标,以现代学徒制发展和继续教育机构改革为保障的职业教育法制体系。特别是该国2022年4月通过的《技能与16岁后教育法》把雇主以及行业企业作为技术教育体系的核心,提出建构适应经济发展的、世界一流的技术教育体系,就是试图扭转多年来轻视职业教育和技能人才培养的文化传统,在全社会形成重视技能人才培养的氛围。

(二) 发展以职业教育法为主体,以劳动、人力资源、学徒制、技能开发等方面法律相互配合的综合性法律体系是职业教育法律体系建设的重要趋势

职业教育是国家应对失业、促进经济发展的重要战略,除了通过专门的立法对职业教育改革发展自身进行规范外,在劳动力开发、企业参与等方面进行相关立法,形成全社会积极参与、重视技能开发的良好氛围,为职业教育和技能人才培养改革发展护航,是国际职业教育法律体系建设的普遍趋势。例如,美国教育部在对《珀金斯法案》的解读中指出,生涯和技术教育处于教育、劳动力开发和经济发展的交汇处,《珀金斯法案》要与《每个学生成功法案》《劳动力创新和机会法案》《高等教育法案》《残疾人教育法案》等共同实施^[23]。英国从提升全民技能水平的视角通过的《技能与16岁后教育法》,核心关注点就在于创建一个更易于理解、雇主和学习者可以真正信任的统一技能体系,确保每个人都能获得在职业生涯更进一步的技能,企业也能建立更有实力的员工队伍,进而提高生产力。

(三) 在核心内容上,职业教育法律的内容框架体现出职业教育作为一种类型教育的独特性

英国、德国、美国的职业教育法律体系在体现各自国家独特的文化传统、发展理念和内容重心的基础上,在内容上还呈现一些共同的核心关注领域,这体现了职业教育作为一种类型教育的独特性。一是对于职业教育核心概念,各国都将职业教育放到个体终身成长的角度来理解,例如:德国2019年《职业教育法》将职业教育界定为包括职业预备教育、(传授完全职业资格的)职业教育、职业进修教育以及改行职业教育四种不同类型,美国2018年第五部《珀金斯法案》将生涯和技术教育界定为为学习者提供的进入学院或生涯做准备而获得相关知识和技能的一种教育路径选择,其

要特别关注真实世界的技能或实践知识的学习。由此可见,终身发展导向是职业教育的一个核心特征。二是在职业教育的实施上,都把行业企业的参与、培养适应地方经济发展需求的技能人才作为核心目标。三是把职业教育放到全民技能

开发的视野下,突出职业教育和技能人才培养对于整个国家经济社会发展的重要支撑作用。四是各国职教法普遍强调,在职业教育的实施中,要将学术教育与技能培养相结合,以培养学习者的可持续发展能力。

参考文献

- [1][2][3]刘兆兴.比较法学[M].北京:中国政法大学出版社,2013: 62.143.237.
- [4][6]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: 234.234.
- [5][15]琳达·克拉克,克里斯托弗·温奇.职业教育:国际策略、发展与制度[M].翟海魂,译.北京:外语教学与研究出版社,2011: 58.59.
- [7]刘立新,张凯,译.《职业教育法(BBiG)》——2019年修订版[J].中国职业技术教育,2020(4): 16-42.
- [8][10]翟海魂,等.规律与镜鉴:发达国家职业教育问题史[M].北京:北京大学出版社,2019: 45.
- [9][16]吴遵民.教育政策国际比较[M].上海:上海教育出版社,2009: 73.36.
- [11]DCSF, DIUS. Draft Apprenticeship Bill[Z].London, 2009.
- [12]李玉静.21世纪英国技能人才培养培训政策研究[D].长春:东北师范大学,2019.
- [13]Skills and Post-16 Education Act 2022[Z].Document Generated: 2022-06-16.
- [14]安迪·格林.教育与国家形成:英、法、美教育体系起源之比较[M].王春华,译;朱旭东,校.北京:教育科学出版社,2004: 156.
- [17]Workforce Innovation and Opportunity Act of 2022[Z].H.R.7309, 2022.
- [18]马良军,等.国际高层次现代学徒制发展探析——基于英国、德国与美国的比较[J].职业技术教育,2022(1): 65-71.
- [19]李玉珠.技能形成制度的国际比较研究[M].北京:社会科学文献出版社,2017: 105.
- [20][21][23]ACTE. Understanding the Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act[R].2018.
- [22]ACTE.Perkins V: Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act[R].Updated on August 24, 2018.

Analysis on the Construction of Vocational Education Legal System from the International Perspective ——Based on the Comparison of Germany, Britain and the United States

Li Yujing, Wang Sidi

Abstract From the perspective of legal system construction, this paper selects Germany, Britain and the United States as samples to analyze the construction process of their vocational education legal system, and finds that the construction of vocational education legal system in the three countries is closely linked with the modernization process of vocational education, and the revision of vocational education law plays a very important role in the reform and development process of vocational education in each country. There are significant differences in the construction process of the legal system of vocational education in the three countries, but they show common characteristics and trends: the legal system of vocational education is deeply influenced by cultural traditions and national characteristics, and embodies the core concept of the reform and development of national vocational education; it is an important trend of vocational education legislation to build a comprehensive legal system with the vocational education law as the main body and the laws of labor, human resources, apprenticeship, skills development and other aspects cooperating with each other; in terms of core contents, the content framework of vocational education law in three countries reflects the uniqueness of vocational education as a type of education.

Key words vocational education; legal system; Germany, Britain; United States

Author Li Yujing, research associate of Vocational and Technical Education Academy of Jilin Engineering Normal University (Changchun 130052); Wang Sidi, research intern of Vocational and Technical Education Academy of Jilin Engineering Normal University