

论职业教育体制机制改革的应然之策

关于《职业教育法》修订的跨界思考

姜大源

(教育部职业技术教育中心研究所,北京 100029)

摘要 跨界的职业教育,必须以跨界的理性思维为基础。结合我国职业教育改革与发展的实践成果和理论探索以及世界职业教育发展的经验和趋势,《职业教育法》的修订,涉及中国职业教育改革与发展未来的方向,涉及现代职业教育体系构建的体制与机制问题,需要在教育机构的跨界——建立教育性企业制度、教育证书的跨界——建立国家资格框架制度、教育管理的跨界——建立国家职业教育总局这3个方面有所突破。

关键词 职业教育;体制机制;职业教育法;跨界

中图分类号:G710 文献标识码:A 文章编号:1004-9290(2015)0027-0005-05

在职业教育多年的发展进程中,逐步形成了校企合作、工学结合的办学模式。这表明,具有两个学习地点的职业教育,是一种跨界的教育。^[1]无论是外延,还是内涵,职业教育已经跨越了传统的普通教育范畴,跨越了职业与教育、跨越了企业和学校、跨越了工作与学习的界域,也就跨越了经济与教育界的疆域。因此,这种跨界教育的体制与机制建设,就必须同时遵循经济(产业)与教育、职业(就业)与教育、职业成长与教育认知的规律。所以,职业教育的改革与发展,必须同时关注经济发展的需要和个性发展的需要。基于此,职业教育不是教育部门一家就能够承担的任务,而是涉及经济发展、社会稳定、劳动就业、行业企业、青年、工会等多个部门和社会机构的国是。有鉴于此,规范职业教育的发展与改革,特别是规范现代职业教育体系构建的法律依据——《职业教育法》的修订,就必须跳出教育看教育,跳出学校看

学校,跳出知识看知识。职业教育不能只是在企业里办培训,在学校里办教育,必须摒弃这种分割的定界思维,树立系统集成的思想。

跨界的职业教育,必须以跨界的理性思维为基础。结合我国职业教育改革与发展的实践成果和理论探索,以及世界职业教育发展的经验和趋势,笔者以为,《职业教育法》的修订,涉及中国职业教育改革与发展的方向,涉及现代职业教育体系构建的体制与机制问题。为此,在体制与机制层面,至少应该在以下3个方面有所突破。

一、关于教育机构的跨界思考:建立“教育性企业”制度

赋予有资格的企业以教育机构的地位,将行业企业举办的职业教育纳入国民教育——职业教育体系,以开拓职业教育发展与改革跨界的新视野,这应该成为职业教育体制机制改革破题的第一个突破。

收稿日期:2015-08-01

作者简介:姜大源(1966—),教育部职业技术教育中心研究所研究员,主要研究方向为职业教育原理、课程理论与开发、比较职业教育等。

传统的教育机构,指的仅仅是学校。这是一种局限于学校教育的定界教育思考。对职业教育来说,除了学校,企业成为另一个不可替代的学习地点。这意味着,职业教育至少有两个学习地点

企业和学校。但是,企业要营利,不营利不成其为企业;学校要育人,不育人不成其为学校。校企合作职业教育,要将企业营利的功利性与学校育人的公益性结合,就必须使企业认识到,企业不只是一个职业教育的参与者而是一个参加者,不只是一个职业教育的旁观者而是一个举办者,由此,一个必须回答的重大问题是:企业是否也能成为另一种教育机构呢?

答案是肯定的。解决这个问题,国际上有成功的先例。闻名遐迩的德国、瑞士和奥地利的双元制职业教育,赋予了有资格的企业以教育企业的称号。在德国,从法律角度看,所有的企业都有资格开展职业培训,但这并不意味着,所有的企业都有资格开展职业教育,如前所述,企业要营利。鉴此,只有符合德国《联邦职业教育法》的规定并经过行业协会对办学资质认定后的企业,才可作为有资格从事职业教育的企业。^[2]这样的企业,德国称其为教育企业。^[3]凡被认可为教育企业的企业,就同公益性的学校一样,要承担职业教育的社会责任而绝不允许通过职业教育来赢利,这些教育企业因此而具有极高的社会地位。目前,德国有资格实施双元制职业教育的企业,大约只占企业总数的四分之一。教育企业的出现,破除了认为教育机构只是学校的传统观念,将教育机构由学校扩展至企业,从而大大扩展了教育机构的内涵和外延。

基于此,借鉴国际先进经验,结合中国国情,建立教育性企业制度,以赋予有资格的企业以教育机构的地位,将大大提升企业行业参加办学的积极性,为职业教育的发展,破解产教融合、校企合作、工学结合以及知行合一的难题,开拓一片新天地。

我国1996年颁布的《职业教育法》,还只是一个主要由教育主管部门实施的法律,是一个囿于教育部门、囿于职业学校的定界法律。^[4]至少在目前,企业并不具备办学主体的地位,因此,现有《职业教育法》中关于行业企业在职业教育中的权利与义务的条款,并没有法律意义上的约束权。

由于企业并未被赋予一种教育机构的地位,导致行业、企业实际上只是职业教育的参与者而非参加者,由于不是一个举办者,也就很难成为一个办学主体。赋予有资格的企业以教育机构的地位,其重要意义在于:不仅赋予了其从事职业教育的社会责任,而且也应该享受与学校一样的教育机构所有的国民待遇,包括国家对职业教育发展的相关经费支持。当然,在这里还必须考虑的是,企业主要是作为一个经济体存在的,所以,在企业出资举办职业教育时,应将其对职业教育的相关经费投入,或作为税前扣除的成本,或制订税后相应的免税或减税政策。

综上所述,职业教育的改革与发展,包括《职业教育法》的修订,要在体制机制层面有大的突破,应该给予有资格的企业以教育性企业的称号,从而具备与学校一样的教育机构的法律地位。

二、关于教育资历^[5]的跨界思考:建立“国家资格框架”制度

建立国家资格框架制度,实现学历证书与职业资格证书的等同,职业教育与普通教育的等值,以开辟职业教育发展与改革跨界的新途径,这应该成为职业教育体制机制改革破题的第二个突破。

当前,职业教育的学历学位证书与职业培训的资格技能证书分离而并行存在:其一,作为教育属性的学历(学位)证书,起于初中层次的初等职业教育,经高中层次的中等职业教育,止于专科层次的高等职业教育,由教育部门颁发,它与学历相关而与就业无直接联系;其二,作为职业属性的职业资格(技能)证书,由初级工、中级工、高级工、技师、高级技师5个级别组成,由人社部门颁发,它与就业相关而与学历无直接联系。由于两者之间不存在对应关系,中等职业教育和高等职业院校毕业生在获得相应学历证书之时,可同时获取哪一级职业资格证书,并无明确的依据和规定,以至于一方面职业资格证书名目繁多,导致社会难以适从,就业门槛过多过高;另一方面,职业资格证书与教育学历证书不能实现等同或等值,很难在就业时对经济和社会发展所需要的职业人才予以正确的评价、认定和使用。也就是说,在教育学历证书与职业资格证书之间,缺乏一个评价的参照系,一个认定的框架,以致严重地制约了产教

融合的实现,使得社会用人单位在选择职业人才时无所适从。由此,一个亟待解决的问题是,能否将职业教育(包括职业学校和教育性企业)、职业培训以及在线学习置于一个国家统一的框架下加以等值的认定呢?

答案也是肯定的。国际上已有成功案例:以欧盟成员国为主体的46个欧洲国家建立了8级欧洲资格框架,实现了与欧洲高等教育资格框架的等值。例如,欧洲资格框架的5级资格等同于欧洲高等教育资格框架的短期高等教育(相当于中国的专科层次),6级等同于学士,7级等同于硕士,8级等同于博士。其中,等同于6级的学士,可视为职业本科或技能本科,技师和技术员证书属于这一级。目前,欧洲资格框架已成为欧洲各国之间,教育学历证书和职业资格证书评估、比对及相互认定的重要依据。当前,东盟11国也仿效欧盟建立8级东盟资格框架。欧洲资格框架和东盟资格框架的建立与实施,将实现各自成员国之间就业、学习的自由迁徙,夯实其经济发展所需的高素质的职业人才的基础,从而增强其与世界其他经济体的竞争实力。^[6]

需要指出的是,这里的资格框架不等于职业资格框架,而是既包括教育的学历资格,又包括从业的职业资格的资格框架。公民不管是经由教育机构(学校或教育性企业)的正规教育,还是经过职业培训等非正规教育,或是通过在线学习、远程学习等非正式教育所获得的证书,只要达到资格框架的同一层级,那么即使学习的路径不同,其证书的层级都是等值的。所以,建立国家资格框架,有利于整合教育和培训等各类证书、资格标准,有利于实现教育路径的等值和互认,这是现代职业教育体系有效运行机制的战略选项。

为此,借鉴国际先进经验,结合中国国情,建立国家资格框架制度,将为技能人才的职业发展,构建一个与之匹配的进阶通道,实现学历证书与职业资格证书以及职业教育与普通教育的异类等值,实现纵向衔接与横向沟通,进而提高职业教育吸引力,使技能人才得到与普通教育毕业生同等甚至更高的社会地位。

国家资格框架的功能,在于由国家制订并权威颁布统筹教育学历证书和职业资格证书(技能证书)的多层级的国家资格框架,以使教育部

门颁发的各类教育证书(包括普通教育证书)、专业部委和人社部门颁发的各种职业资格证书或技能等级证书,还有行业企业或社会教育与培训机构颁发的各类职业培训证书,有一个比对、评价、认定的国家基准。职业教育可依据国家资格框架,建立与普通教育学历(包括本科及以上)等值的职业教育(包括职业培训)的分级制度。

国家资格框架的内容在于:一是要涵盖职业资格证书和学历资格证书,每获得一级职业资格证书,就等于获得了相应的学历层次证书(等值性);二是每一层级都构成一个完整的职业资格,可根据经济发展与劳动市场的需要就业(需求性);三是为获得更高一级的资格证书(学历的或职业资格的),在需要时可重新返回职业院校或教育性(性)企业,或通过非正规和非正式学习,实现职业晋升和学历晋升(开放性)。

国家资格框架的层级,必须符合规律性和科学性的考量。笔者建议为8级架构。可供借鉴的依据是:欧洲资格框架为8级,2011年联合国教科文组织发布的最新《国际教育标准分类法》也是8级(教育证书的层级)。[7]我国曾有相应的成功经验:文化大革命前技术工人证书制度同样为8级,这一制度实际上就是技能人才的等级制度,亦即职业资格证书或技能资格证书的等级制度。它曾在我国经济建设发展历程中发挥过巨大作用。当时8级工的薪酬相当于副教授的薪酬。

这里,还必须指出的是,国际上大多数职业的初始就业年龄都在15~24岁之间。^[8]世界经济合作组织(OECD)一直在关注并统计这一年龄段的职业教育与就业状况。如果职业教育与普通教育一样,以升学作为主导办学方向,将初始就业年龄提高到24岁以后,那么用不了多久,我国中等职业教育将会消失,工业、农业、服务业等产业领域将会出现严重的高素质技术技能从业人员极端短缺的现象,严重地制约中国的崛起。

因此,《职业教育法》应该明确指出,建立以国家资格框架为基础的现代职业教育体系,是一个从终身学习的角度建立的开放而非封闭的职业教育体系,既要根据经济发展的需要,随时向劳动市场输送相应的职业人才,又要允许根据个性发展的需要,随时重新进入职业教育机构(学校或教育性企业)深造。所以,尽管在法律上要打通

蓝领 上升的通道,但这并不意味着让所有的 蓝领 都成为 白领,而是要让 蓝领 具有与 白领 同等的社会地位和同等的社会价值。由此,必须在坚持职业教育就业导向基本原则的基础上,实现社会需求与个性需求的良性互动。现代职业教育体系不是建立第二个以升学为导向的教育体系,它依然是一个致力于为国家经济和社会发展提供高素质劳动者和技能型人才的,以服务为宗旨、以就业为导向的教育制度。

综上所述,职业教育的改革与发展,包括《职业教育法》的修订,要在体制机制层面有大的突破,应该建立 国家资格框架 制度,以此确立职业教育机构(学校和教育性企业)、职业培训与在线学习在资格和证书等值认定上的法律保障。

三、关于教育管理的跨界思考:建立“国家职业教育总局”机构

建立 国家职业教育总局,统筹教育行政部门、劳动人事部门和专业部委、行业协会及企业资源,实现职业教育与人力资源开发的协调发展,以开筑职业教育发展与改革跨界的新平台,这应该成为职业教育体制机制改革破题的第三个突破。

当前职业教育现状,离升级版的中国对高素质职业人才的需求还相距甚远,其中一个亟待解决的重大问题是:用人的劳动制度与育人的教育制度的分离,严重地制约了现代职业教育体系的建设。这一问题又表现在两个方面:一是劳动人事部门与教育行政部门在职业教育和职业培训管理职能上的交叉,二是劳动市场的用人需求与职业教育的育人供给的脱节,尤其是行业企业参加职业教育路径的缺失,导致出现本应在职业教育政策的制订和实施上有更多话语权的行业企业,处在一个可有可无的尴尬的 失语 境地。

劳动制度与教育制度的分离,行业 and 企业的缺位,使得职业教育的办学缺乏劳动市场与职业预警的有效调控引导,产教融合、校企合作、工学结合的实施困难重重,劳动市场的信息资源、学校的教育资源与行业企业的实训资源,都无法实现综合配置,现有《职业教育法》《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》和《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》中相关的条款和规定都很难落实。这就是所谓 条条 管理,也就是纵向分割的专业部门管理体制的弊病。

显然,条条 管理的两套体制:分属于国务院不同部门的职业学校体系与职业培训体系,已成为束缚职业教育发展的桎梏,必须在管理体制上为现代职业教育体系的建立,注入新的发展活力,以使职业教育 上台阶,真正发挥助推现代产业体系的作用。由此,一个也必须解决的问题是:职业教育管理体制要 上台阶,要改变目前职能交叉和供需脱节的弊端,实现 块块 管理,即实施横向的综合部门管理体制,是否更有效呢?

答案依然是肯定的。国际上,瑞士长期以来,其职业教育的管理,是由设在经济部下的 职业教育与技术署(BBT)实施的。澳大利亚也曾专门设立 国家培训局(ANTA)对职业教育进行综合管理。德国教育与研究部以及 联邦职业教育机构(BIBB),则对全德由教育企业实施的双元制进行指导。英国 商业、技能与创新部 的职能,则将与国家发展紧密相关的高等教育和职业教育与 创新 紧密结合,以强化创新能力和生产技能的培养,并重点推动促进国民技能提高的项目,以确保英国在全球化经济中拥有具备竞争力的劳动力。这些部门都是职业教育在国家层面进行统筹、协调的管理机构。^[9]

实际上,我国也早就对此进行过积极的探索。1991年建立的 职业技术教育中心研究所,就是在考虑职业教育与劳动就业的紧密联系的基础上,为实现职业教育的发展与劳动就业政策的制订更好地 跨界 协调和统筹而组建的一个实体机构。在管理体制上,它既不隶属于教育部,也不隶属于劳动部。这是当年国家教育委员会借鉴德国职业教育成功经验、由德国援建的一个国家级的职业教育管理和研究机构。根据当时组建方案,该机构曾考虑采用 国家职业教育署 的名称,旨在实现在国务院领导下对职业教育的统筹管理。后定名为 职业技术教育中心研究所,其英文或德文意思都为 中央职业教育研究所。鉴于新设国家机构一般不允许冠以 中央 这一前缀的规定,最后采用了 中心研究所 称谓。该机构办公地点设在原国家教育委员会,教育部和劳动部各任命一位副部长担任所长,原国家教委和劳动部多位司长或副司长担任副所长。但可惜的是,这样一个具有破局勇气且具有远大改革前瞻的机构,终因 条条分割 的管理体制,不久还是被

拆分为 教育部职业技术教育中心研究所 和 劳动部职业技能鉴定中心 这两个 条条 管理的国家事业单位。

国家 2004 年建立的由教育部、发改委、财政部、人事部、劳动部、农业部、扶贫办等 7 部委组成的 职业教育工作部际联席会议制度 , 尽管着眼于横向统筹协调目的 , 然而这一非实体机构的制度 , 只是搭建了一个行政管理部门之间的协调结构 , 并不具备在中央与地方、行业企业与劳动者 , 以及教育培训机构与用人单位之间等诸多不同的利益诉求群体之间进行统筹协调的功能 , 特别是地方、行业以及工会在职业教育发展中的作用及其话语权 , 还无法体现。

为此 , 借鉴国际先进经验 , 结合中国国情 , 建议建立 国家职业教育总局 , 或 国家职业教育署 , 或 国家职业教育委员会 , 使其成为职业教育的最高管理或协调机构 , 以实现职业教育资源的统筹 , 实现职业教育发展与改革的综合协调。

设立 国家职业教育总局 , 是职业教育管理体制改革的 大手笔 , 其职能是 : 制订职业教育和职业培训的战略发展规划 , 制订职业教育标准和职业技能标准 , 发布劳动市场需求与职业预警等 , 其目的在于统筹教育行政管理部门、劳动人事部门和专业部委、行业协会及企业的相关资源 , 实现人力资源培养和使用的综合配置、协调发展 , 并发挥工会和行业企业参加参与职业教育管理的作用。

不久前 , 笔者在河南参加《职业教育法》执法调研的过程中 , 发现一个极具启发性的实践案例。信阳平桥区在职业教育的管理体制机制上有一个重大创新 : 2011 年信阳平桥区将原 教育体育局的职业教育和成人教育职能 , 人力资源和社会保障局的就业培训、劳动保障 , 以及劳务和涉外劳动服务等职能进行整合 , 成立了信阳市平桥区 职业教育和就业服务局 这一区政府直属事业单位。平桥区区委书记认为 , 这一举措是区域经济发展与职业教育和劳动就业之间的不适应倒逼着进行的一种改革。该局将育人的职业教育、成人教育 , 与就业服务的职业培训、劳务服务等加以整合 , 在提升职业教育和就业质量的同时 , 也促进了职业教育管理体制改革的改革。4 年的实践证明 , 平桥区这一体制机制改革与创新 , 凸显了 职业教育与就业服务局 职能的跨界性 , 使职业教育和就业服务 , 与区域经济发展之间实现了 无缝对

接、有机融合、共生共赢 职业教育服务经济社会发展的能力得到了有效提升。

无疑 , 信阳平桥区建立的与区教育局、人社局平行的独立的 职业教育和就业服务局 的尝试 , 是来自实践的智慧 , 为职业教育大统筹的横向管理 , 提供了一个可供借鉴的范例。若全国县级机构都能进行这一改革 , 必将对建立跨越教育部门、人社部门、专业部委以及行业部门的 国家职业教育总局 的设立 , 产生积极地深远的影响。

综上所述 职业教育的改革与发展 , 包括《职业教育法》的修订 , 要在体制机制层面有大的突破 , 应该建立 国家职业教育总局 , 以便能为升级版的中国培养升级版职业人才的职业教育 , 提供跨产业、跨行业、跨部门的顶层设计的法律架构。

参考文献 :

[1] 关于职业教育是一种跨界的教育 , 是笔者自 2006 年起在参加国家示范性高职院校建设工作中逐渐形成的一个概念 , 并写过多篇学术论文予以阐释。参见姜大源. 职业教育立法的跨界思考 基于德国经验的反思[J]. 教育发展研究 2009 (19).

[2] 姜大源译. 德国联邦职业教育法[J]. 中国职业技术教育 2012 (10).

[3] 教育企业 一词 , 译自德文 Ausbildungsbetrieb. 参见姜大源. 当代世界职业教育发展趋势研究 [M]. 北京 : 电子工业出版社 2013 :303.

[4] 中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. 中国政府门户网站. 2005-05-25. www.gov.cn.

[5] 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 2013 :103-112.

[6] 严璇 , 姜大源. 从等外到等值 : 欧盟制定《欧洲资格框架》 基于资格分级的泛欧性区域体系 [A]. / 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 2013 :附录 H.103-112.

[7] 联合国教科文组织. 国际教育标准分类法 (ISCDE2011). 参见姜大源. 当代世界职业教育发展趋势研究 [M]. 北京 : 电子工业出版社 , 2013 :附录 H.103-112.

[8] 参见美国职业生涯发展研究专家萨珀 (Super). 职业生涯发展阶段理论 [EB/OL]. www.grad-job.com.cn/News/jyzy/2006...109.html.

[9] 樊大跃 , 姜大源. 分离与契合的承接 : 英国职业教育主管机构的职能变迁 目标的连续性 [A]. / 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 2013 :121-125.

责任编辑 徐桂庭