

育改革创新的关键环节,更是把职业教育纳入经济社会发展 and 产业发展规划,促使职业教育规模、专业设置与经济社会发展需求相适应的重要途径。《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》也提出要制订校企合作法规,建立健全政府主导、行业指导、企业参与的办学机制,并纳入国家教育体制重大改革的试点范围,探索中国特色的职业教育发展道路。所以,应该以此为契机,配套出台《校企合作条例》。在这方面宁波等地已经有了很好的探索,可以扩大试点进行推广,也可以在此基础上借鉴发达国家的经验进行修改完善。再比如职业教育师资。师资是保证教育质量的根本,师资问题是发展职业教育的一个核心问题。依靠《职教法》具体规定职教师资的培养、培训、入职、考核、晋职、聘任、责任、义务、权利等,显然不太现实。特别是“双师型”教师的来源、资格标准、聘任等,更是一项复杂的、涉及面广的系统性工程,需要出台专门的规章。因此,出台职业教育师资方面的法律法规势在必行。此外,还有职业资格鉴定和就业准入的规定、学生权益的保护、职业教育机构的设置,特别是如何建立统一的国家资格证书制度、以公共财政为主的经费投入制度、具有职业教育特点的人力资源制度以及技术技能人才制度等,都需要制订相应的法律法规进行补充、完善,从而形成在《职教法》统领下,职业教育各主体责任明确、各环节配套协调,上下有序、内容全面、形式完整、协调统一,由国家、地方、行业法规相配套的职业教育法律法规体系。

三、职业教育法律内容的系统化

作为职业教育的基本法,从立法意图到框架设

计,从总则到实施措施,从法律主体到法律责任认定,从责任、权利、义务到罚则等,都必须是一个具有内在逻辑性的完整体系,不能出现前后不一、理论基础和实践措施的脱节甚至背离等问题。本次《职教法》修订的一个重要突破之一就是建立现代职业教育体系,而且已经上升到国家战略的高度。建立现代职业教育体系是一个系统工程,需要理论和实践的有机融合,需要观点和措施的有效对接。《职教法》(修订草案)提出了建立“适应需要、有机衔接、多元立交,具有中国特色、世界水准的现代职业教育体系”的目标。“适应需要”是指外在适应经济社会发展需要,内在适应人的发展需要。“有机衔接、多元立交”则体现了职业教育在教育系统中既“独立”又“开放”的特征。“中国特色、世界水准”则是对我国职业教育特点和发展水平的界定,也在一定程度上体现了对外开放的现代意蕴。要实现这些目标,需要从理论到实践的系统化思想的指引和系列措施的配套。比如强调职业教育高、中、初有机衔接的系统性特征,就必须突出职业教育的技术基础,一方面区别于普通教育,一方面为发展高层次的职业教育、实施职业教育的学位制度奠定基础;强调职业教育在终身教育方面的作用,就必须强调职业教育文化教育的目标,不能只坚持职业教育的“就业导向”;强调多元立交,就必须设计职业教育与其他类型教育的沟通与衔接路径;强调职业教育的类型特征,就必须明确职业教育不仅培养技能型人才,而且培养各级技术应用型人才,重新界定职业教育的人才培养目标等等。切勿出现前后矛盾、观点不一等问题,从整个法律内容以及表述上体现出一致性、系统性。

五国职业教育法对《中华人民共和国职业教育法》 修订的借鉴意义

刘育锋

(教育部职业技术教育中心研究所,北京 100032)

世界上很多国家都制定并实施了职业教育法,不同国家职业教育法在内容和方法上都有自己的特点。在对澳大利亚、德国、法国、英国和美国最新或现行的职业教育法进行分析的基础上,本文认为:以上五国的职业教育法内容具体明确,可操作性强;范

围涉及监督和罚责,制约性强;内容关注平等与发展,方向引导性强。对我国现行《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职教法》)的修订具有重要的借鉴意义。

一、五国职业教育法概述

澳大利亚、法国、德国、英国和美国现行的职业教育法的名称不同,其内容也有所不同,具体情况如下。

(一) 澳大利亚

澳大利亚职业教育法是由若干法组成的职业教育法律体系。纵向而言,该法包括联邦法和州法;横向而言,该法包括职业教育与培训法、就业法、劳动场所与平等法等法规。

在联邦层面,澳大利亚颁布实施了“用技能武装澳大利亚劳动力2005年法案”。该法案是澳大利亚联邦政府与州政府签署的于2005年7月1日至2008年12月31日期间生效的职业教育与培训协议。依据该协议,联邦政府于2005~2008年间向州与领地提供44亿澳元。为接受联邦政府提供的经费,州和领地政府要遵循联邦政府提出的发展州职业教育与培训的一系列条件。“用技能武装澳大利亚劳动力2005年法案”主要包括六部分、47条内容。这六部分内容分别为:预条款、向州划拨的费用(基本建设支出与经常性支出预条款)、战略性活动拨款、支付、支付的数量、其他。其中第二部分内容包括总则、法定条件、用技能武装澳大利亚劳动力协议条件以及双边协议条件等四方面内容。

澳大利亚是联邦制国家,其职业教育由州和领地直接管理。为此,各州都有自己的职业教育法。与联邦法相比,州职业教育与培训法内容更系统、更全面。昆士兰州的“职业教育、培训和就业2000年法案”共有十章、344条内容,主要包括:培训机构、学徒和受训者、职业实习、调查官和委员会、TAFE学院、团体培训机构、主要雇主机构、上诉等。这些内容涉及职业教育与培训的体系(如作为培训机构的TAFE学院、团体培训机构、雇主机构、调查官和委员会)、职业教育与培训的制度(如注册培训机构的注册要求、课程鉴定的要求)、职业教育与培训和外界的关系(如职业实习的规定)等。

(二) 英国

英国目前实施的职业教育与培训法案主要包括“继续与高等教育1992年法案”、“学习和技能2000年法案”和“继续教育和培训2007年法案”。

“英国1992年继续教育法”包括继续教育的责任、继续教育机构、继续教育集团资产转入、继续教

育集团的解散、委员会确定资助的继续教育机构、财产、权利与责任、委员会职责整体情况等七方面的内容。“学习和技能2000年法案”包括学习和技能委员会、威尔士教育与培训国家委员会、英格兰监察、威尔士监察以及通则五部分。其中,第一、二部分内容分别包括了英格兰和苏格兰委员会的有关内容,具体包括委员会、主要职责、主要权利、其他功能、地方委员会和综合的内容。第三部分是英格兰监察,具体包括成人学习监察团、英格兰学校首席监察官、共同的监察框架及合作监察和总则。第四部分是威尔士监察,内容与第三部分基本相同。第五部分的通则内容包括继续教育拨款委员会(FEFC)、外部资格、第六种形式教育、城市学院及专科学校等。“继续教育和培训2007年法案”包括英格兰学习与技能委员会、继续教育学院、行业培训税以及通则四部分内容。其中,第一部分包括了委员会和委员会功能;第二部分包括继续教育集团、继续教育学院的干涉、基础学位以及其他有关继续教育学院的事项。

(三) 美国

美国现行的联邦职业教育法是“2006年卡尔·D·伯金斯(Carl D. Perkins)职业与技术教育法案”。该法案的宗旨是通过州和地方共同开发恰当的学术及技术标准、整合学术和生涯技术教育、衔接中等和中等后教育、增强州及地方的灵活性、开展国家研究、分配优秀生涯与技术教育课程及服务 and 活动的实践信息、提供技术支持、提高教育教学质量、提高教师队伍素质、支持职教机构与相关行业企业部门间的合作、提供个人终生学习机会、培养参与职业技术教育项目的中等教育学生及中等后教育学生的职业及技能,以保持美国的竞争力。

“2006年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”包括向各州提供的职业技术教育资助、技术预备教育和通则三部分内容。第一部分包括预留和拨款、州条例和地方条例三大内容;第三部分包括联邦管理条款和州管理条款两大内容。

(四) 德国

德国现行的职业教育法是“联邦职业教育法”(BBiG)(2005年4月11日颁布),该法有7部分、105条内容。这七部分内容分别为:总则、职业教育、职业教育的组织、职业教育研究规划与统计、联邦职业教育研究所、处罚规则以及过渡与衔接条款。其中第二部分职业教育内容包括职业教育、职业进

修教育、职业改行教育以及特殊人群职业教育。第三部分职业教育组织分为主管机构和主管部门以及州职业教育委员会。

(五) 法国

法国现行的职业教育法主要由“教育法典”(1971年)和“1985年职业技术教育法案”组成。“1985年职业技术教育法案”主要包括基本条款、中等职业技术教育、高等技术教育三部分内容。

二、五国职业教育法的内容分析

以上五国职业教育法的内容非常全面,具体内容如下。

(一) 管理方式

以上五国职业教育的管理方式主要有两种,一种是联邦制,一种是相对集权制。

澳大利亚、美国是实施联邦制国家的代表。在职业教育管理方面,职业教育的管理权主要在州。国家通过与州签定协议对地方职业教育发展施加影响,引导州职业教育的发展方向。

澳大利亚“用技能武装澳大利亚劳动力2005年法案”,事实上是澳大利亚联邦政府与州和领地政府签定的一项协议。依据协议,联邦政府给州和领地职业教育拨款,而作为获得联邦政府经费拨款的条件,州和领地政府需要遵循联邦政府提出的条件。联邦政府提出的这些条件包括方向性条件、限制性条件、过程性条件和处罚性条件。方向性条件是联邦政府所希望的澳大利亚职业教育与培训的发展方向,如州必须遵从使用者选择政策、州必须执行职业教育与培训的工作场所改革、州必须执行以能力为本位的职业教育与培训的方法、州必须加大对公共经费支持的培训基础设施的使用等。

“2006年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”也是美国联邦政府与各州政府之间的协议。该法案第118条(c)规定,为了获得本条款中相应的拨款,合格机构及州长将共同指定该州的实体,“提供生涯指导和学术咨询的支持,以促进生涯和技术水平的提高”。该法案第三部分第122条(c)规定,各州要制定一份州的计划,该计划要“描述要得到援助的生涯与技术教育活动”;“描述将如何为生涯和技术教育教师、其他教职员工、管理者和生涯指导和学术咨询者提供全面专业发展的计划,特别是专业发展”;“描述在计划、开发、执行、评估生涯与技

术教育课程方面时,相关机构如何使父母、学术和生涯与技术教育教师、管理者、生涯咨询和学术咨询者、地方工商业、劳动组织积极地参与”;“描述相关机构通过111条中所获得的经费将如何分配”,尤其要“提供有关机构将遵循本法案和州计划条款要求的保证,包括对在本法案框架内接受到的财经的审核”等等。

德国的职业教育“二元制”中的一元为学校,一元为企业。职业学校这“一元”遵循“州学校法”的规定,由州教育部负责管理;而“教育企业”这“一元”则要遵循“联邦职业教育法”的规定,由联邦政府和行业企业部门管理。德国新“联邦职业教育法”第71条规定,“手工业协会是本法意义上手工业条例界定的手工类职业的职业教育主管机构”,“工商业联合会是本法意义上非手工业工商类职业的职业教育主管机构”。还规定农业协会、医生协会、牙医协会、兽医协会及药剂师协会等行业协会是本行业部门职业教育的主管机构。第77条规定,“主管机构设立一个职业教育委员会。委员会由六名雇主代表、六名雇员代表及六名职业学校教师组成。职业学校教师有咨询性投票权”,“在州政府设立州职业教育委员会。委员会委员由雇主、雇员和州一级最高部门的代表以相等人数组成。州级最高部门的代表中一半须为学校教育问题专家”,“州委员会须就本州职业教育问题向州政府提供咨询,并在其任务范围内致力于不断提高职业教育质量”,“为实行统一的职业教育,州委员会尤其要致力于学校职业教育与本法所述职业教育之间的合作,并努力在学校教育事业的创新和继续发展中顾及职业教育”。

法国的管理模式与澳大利亚、美国不同,法国通过“教育法典”明确各级政府的职业教育职责。法国“教育法典”L214-12条规定“大区制定并实施学徒、青年和成人求职职业教育或新的职业导向的地区政策。大区在其地域内,组成有经验和资格的认证信息和意见的网络中心和网络点,为经验资格认证的申请者提供帮助。大区组织满足学徒和教育需求的活动。大区还特别组织监督能够获得劳动法典L6314-1涉及的其中一项资格能力的教育。”而“地方组织实施初始职业教育并提供资金”(教育法典L216-2条例)。同时,“教育法典”L335-8条例规定“在国家、领事团体、行业公会、农业公会、

雇主和职员行业机构、家庭组织机构以及教育代表之间形成一个长期的协商机构。”

(二) 经费划拨方式

以上五国职业教育政府经费的来源一般包括两个方面: 中央或联邦政府以及地方或州政府。职业教育的主办权在地方或州, 地方或州政府是职业教育日常经费的主要来源。而中央或联邦政府一般是职业教育项目经费的重要来源。中央政府一般通过协议或项目方式为地方职业教育提供经费。

“用技能武装澳大利亚人 2005 法案”第 201 条规定, 每一财政年度, 部长将在各州间进行经费的分配。为此, 希望获得经费的有关机构要递交申请。该法案第 5 条规定, “部长可以作出批准向州支付为期一年的财经支援的决定”, 这种财经支援包括“职业教育与培训的基本建设费用和经常性开支”。同时规定, “除非联邦和州的书面协议(双边协议) 生效, 否则部长在 2006 年 1 月 1 日或其后不能批准对于州的财经援助支出”, “除非部长已经批准了该年该州的年度职业教育与培训计划, 否则, 在该法案内, 部长不能批准财经援助的支付”, “在本法案框架内, 部长不能批准对州职业教育与培训的财经援助的支付, 除非与‘用技能武装澳大利亚劳动力协议’条款内容一致”。这些条款清楚表明, 澳大利亚联邦政府对于各州或领地政府的职业教育与培训的经费拨款包括职业教育与培训的基本建设费用和经常性开支两部分。这种拨款建立在联邦与州政府协议的基础上, 协议内容必须与“用技能武装澳大利亚劳动力协议”内容一致。

美国联邦政府向州政府的生涯与技术教育的拨款主要通过项目方式实现。“2006 年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”第 124 条(c) 明确规定了经费的使用范围: 生涯指南和学术咨询项目的改善、中等学校和中等后生涯与技术教育项目之间协议的签订、支持便于使副学士学位的生涯和技术教育的学生接受学士学位课程的活动、支持生涯与技术教育的学生组织、支持提供生涯与技术教育项目的宪章学校、支持那些为学生获得行业企业经验而做准备的生涯与技术教育项目、支持教育和商业部门等的合作、支持改进或开发新的生涯与技术教育课程和活动、开发有效和可靠的技术技能的评估、开发并改进数据系统、支持职业和就业信息资源等。各州依据经费使用范围提出申请, 申请内容必须包

括教育项目及活动的规模、开展项目的方法以及联邦教育部长要求的其他内容。

英国职业教育政府经费来自两个层面: 一是继续教育财经委员会, 一是地方教育局。“继续和高等教育 1992 年法案”第 2 条规定, “该委员会为继续教育院校提供设施以及继续教育学院认为必须的继续教育活动所需要的经费”。此外, 该委员会还为任何提供培训或咨询的人员、开展研究和其他活动的人员提供经费支持。第 5 条规定“委员会经费的支持, 以拨款、贷款或以其他方式进行, 而且这种经费支持可以伴随一定的条件和期限”。第 11 条规定“地方教育局要保证提供继续教育的足够的设施”。

(三) 职教教师

以上五国职业教育法案对职业教育教师的规定主要涉及三方面内容: 职教教师资格、职教教师专业发展和来源。

“2006 年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”第 114 条规定, 评估内容包括“生涯与技术教育机构的教师资格及准备(满足州制定的教师资格或注册要求) 以及教师和员工的缺乏情况”。第 122 条(c) 规定, 各州制定职业教育发展计划时, 计划内容要包括“生涯和技术教育教师的专业发展计划”, “提高达到教师证书或注册要求教师比例的计划”, “使工商业从业者转为教学人员的计划”。在经费使用方面, 第 124 条规定“经费可以用于生涯与技术教育教师的职前和在职专业发展项目(如学术和生涯与技术教育一体化、基于研究的教学能力、促进父母与社区的参与, 以及有效使用科学研究方法和数据来改进教学等)”, “可以用于支持生涯与技术教育教师跟上行业发展需求、开发学术和生涯与技术教育课程”等项目。

“法国 1985 年职业教育法”鼓励公共和私营企业的员工向教育机构以及教职人员到企业的流动。

德国新“联邦职业教育法”第 28 条规定实训教师的资质包括人品和专业资质。关于人品资质, 第 29 条规定了人品条件特别不适合的情况, 包括“一再或严重违反本法或依据本法颁布的法令或规定者”; 对于专业资质, 第 30 条规定“专业资质合格指的是具备传授教育内容必需的职业及职业教育学和劳动教育学的技能、知识和能力者”。具备必需的职业技能、知识和能力者指的是: 其一, 通过与教育

职业相应专业方向的结业考试者;其二,在与教育职业相应的专业方向,在一所教育机构或相关考试主管部门通过国家认可的考试或在一所国立或国家认可的学校通过结业考试;其三,在与教育职业相应的专业方向通过一所德国高等学校的毕业考试,并实际从事其职业适当时间。

(四) 行业企业参与

以上五国职业教育法案,主要通过行业企业在职业教育方面所处的地位、行业企业相关机构所承担的任务与责任,来明确行业企业参与职业教育的方式。

澳大利亚的职业教育是行业引领的。“用技能武装澳大利亚人2005年法案”在其目标的描述中非常清楚地说明了这一内容。该法案提出的目标是:“通过提供满足澳大利亚未来商业、工业、社区和个人需求的高技能的劳动力而强化澳大利亚的经济基础;通过联邦、州和产业之间的合作,而提高职业教育与培训的水平;并且支持国家培训体系”,这种体系要“对行业和雇主的需求作出反映,其中,行业和雇主驱动职业教育与培训的政策、重点和任务的承担”。新颁发的“用技能武装澳大利亚2008年法案”(“Skills Australia Act 2008”)规定要建立“用技能武装澳大利亚”的机构。该机构最主要的职能是向部长提供澳大利亚目前正在出现和未来劳动力发展的需求,澳大利亚目前和正在出现的劳动力技能的需求的建议”。为此,“该机构要分析行业部门目前和正在出现的未来劳动力的技能需求”、“评估与劳动力发展需求相关的研究”等。

在联邦德国,行业企业是“双元制”中企业培训的主办和主管部门。德国新“联邦职业教育法”第14条规定,作为教育的提供者,行业企业的义务包括:一是致力于向受教育者传授实现教育目标所必要的职业行动能力,按照教育目的所要求的形式有计划地从时间和内容上系统安排并实施职业教育,使教育目标在预定的教育时间内得以完成;二是亲自进行或明确委托实训教师进行教育;三是免费为受教育者提供参加职业教育及中期和结业考试所必需的教育用品,特别是工具和材料,即便这些考试在职业教育关系结束之后进行;四是督促受教育者去职业学校学习及填写在职业教育的范围内所要求的教育证明,并对其进行检查;五是致力于促进受教育者的个性发展,使其在道德和身体方面不受损害。

此外,教育提供者“在职业教育关系结束时应为受教育者出具书面证书”、“教育提供者应为受教育者提供适当报酬。报酬金额根据受教育者年龄确定并随着职前教育的继续至少每年予以提高”。

(五) 评估和研究

以上五国职业教育法案还有一些内容值得我们关注,其中,重视职业教育评估和职业教育研究就是非常重要的内容。

1. 职业教育评估 美国在2006年法案中专门提出了职业教育评估的要求。在2006年法案的第114(d)(2)条款中提出“部长将在本法框架内,提供对生涯与技术教育项目的评估”。评估内容包括:在本法案的支持下,州、地方和部落实体在多大程度上开发、执行或改进了州、地方生涯与技术教育项目;生涯与技术教育机构的教师资格及准备(满足州制定的教师资格或注册要求)以及教师和员工的缺乏情况;学术和生涯与技术教育成绩以及生涯与技术教育就业结果;雇主参与并满意生涯与技术教育项目以及生涯和技术教育学生就业的准备情况;学生对生涯与技术教育项目的参与;生涯与技术教育的教育技术和远程教育的使用”,等等。而且,要在评估的基础上,部长向相关委员会递交中期报告和最终报告。第114条国家活动关于(a)职业技术教育项目信息规定:教育部长应该归总职业技术教育项目的信息、报告以及现状,从而为议会、联邦政府、地方相关部门机构促进职业技术教育发展提供参考;作为评估的经常性部分,国家教育统计中心应该收集并报告生涯与技术教育信息。这些评估应该包括国际比较内容。

2. 职业教育研究 德国和美国的职业教育法案非常重视职业教育研究。这两个法案都要求有专门的国家机构开展职业教育的研究工作。德国职业教育法对于职业教育研究的规定更为具体。

美国重视职业教育的研究,这种研究是基于问题的研究。2006年法案第114(d)(4)规定“在咨询各州后,在竞争的基础上,部长将通过向一个高等教育机构、公共或非赢利的私立机构或组织或社团等机构,进行拨款、签合同或合作协议,而建立国家研究中心。”

德国新“联邦职业教育法”明确提出了职业教育研究的目标。第84条提出职业教育研究要做到以下几点:明确职业教育的基本情况;关注国内、欧

洲及国际职业教育发展;调查对职业教育内容和目标方面的要求;为职业教育适应变化的经济、社会和技术要求而继续发展做准备;促进职业教育手段和过程的开发以及知识和技术转化。为更好开展职业教育研究,第89条明确提出了联邦职业教育研究所的性质,第90条为任务,第91条为职能主体,第96条为联邦职业教育研究所的经费、预算、章程、人员,第100条为联邦职业教育研究所的督察,第101条为提供信息的义务。

此外,在职业教育体系方面,法国在有关职业教育法律条文中作出了教育体系方面的融通规定。法国“教育法典”鼓励不同类型教育的融通,这种融通表现在职业教育与普通教育的融通、职业教育与普通教育文凭的融通方面。“教育法典”L335-4条例规定,“学生从普通和技术教育过渡到职业教育,以及从职业教育过渡到普通和技术教育,可以通过适当的教学组织形式来实现”。L335-9条例规定,“为了使获取技术和职业文凭的持有者能够达到公共工作岗位条件的要求,或能够继续学业或参与教学工作,在普通教育、技术和职业教育文凭之间建立等价关系”。

三、五国职业教育法的共同特征分析

比较分析以上五国职业教育法的有关内容发现,这些国家的职业教育法的内容规定具体明确,操作性强;在具体内容上形成了包括监督机制、罚责在内的比较完善的体系,制约性强;对于具有职业教育特色的内容,给予了特别的规定,保障了职业教育的特色发展。

(一)内容具体明确,可操作性强

以上五国职业教育法在内容规定上都非常具体、明确。这种明确主要表现在两个方面:第一,对法案所使用的术语提供了清楚的定义与详细的解释;第二,法案内容明确,可操作性强。

澳大利亚联邦政府的“用技能武装澳大利亚劳动力2005年法案”、澳大利亚昆士兰州的“职业教育、培训和就业2000年法案”、美国的“2006年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”、德国的“联邦职业教育法”等职业教育法对所使用术语的内涵和外延都作出了特别的规定与解释。“用技能武装澳大利亚劳动力2005年法案”第一部分第三条款对法案中所用的一些术语如“澳大利亚质量培训框架”、

“行业协会”、“部长委员会”、“国家行业技能委员会”、“国家委员会”、“国家质量委员会”、“注册培训机构”等都作出了详细解释。昆士兰州“职业教育、培训和就业2000年法案”第一章第二部分内容是相关定义和基本概念,在大部分章的内容中,也对本章所使用的术语进行了规定。在对有关术语进行定义时,都使用了“……是指……”、“……包括……”的格式,这使得法案中的内容非常清楚。美国的“2006年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”在第3条中专门对本法案中的一些术语如生涯与技术教育、衔接协议、生涯指导和学术咨询等给出了具体的定义。

以上五国职业教育法内容的具体明确首先通过给出具体数字、通过列举具体情况及对应措施而得以体现。

澳大利亚昆士兰州的“职业教育、培训和就业2000年法案”规定,该州要实施注册机构的有效期制度。该法案规定“注册有效期为五年,到期三个月前可以更新其注册”;“认定课程的有效期为5年,在到期前3个月可以申请重新认定”。

英国“学习和技能2000年法案”内容非常明确具体。关于委员会成员的任命与构成,该法案第1条规定该委员会人数不少于12人,不多于16人。

美国“2006年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”第111条预留及州拨款规定教育部长对于每个财政年所拨款项应该预留0.13%用以资助边远地区,预留1.50%用以印第安土著人的职业技术教育项目。

“联邦德国职业教育法”第17条报酬中获得报酬权利的第1款规定,教育提供者应为受教育者提供适当报酬。报酬金额根据受教育者年龄确定并随着职前教育的继续至少每年予以提高。第2款实物报酬可按社会福利法典第4部第17条第1款第1句第4点确定的实物计价值计算额度,但不得超过受教育者报酬总额的75%。第18条报酬计算与支付日期第1款“报酬按月计算”规定:按天计算报酬时每月以30天计。第2款“每日历月的报酬应最晚在当月最后一个工作日支付”、职业教育关系自试用期开始确立。第20条试用期须至少一个月,至多四个月。第37条“结业考试第1款对国家认可的教育职业须进行结业考试。结业考试不通过者可以补考两次”。

为了使职业教育法内容有操作性,以上五国职业教育条款内容对有关事件进行了详细的规定,尽可能地考虑到了事件的各种可能性,并规定了相应的行动措施。

英国“继续教育和培训法案2007”第18(C)条关于地区委员会指南的规定提出,每一财政年都必须准备指南,指南必须包括地区委员会必须实现的目标,必须有财政年的预算,必须咨询地方发展的权利机构,等等。

澳大利亚“用技能武装澳大利亚劳动力2005法案”针对州在规定的时间内没有达到联邦提出的要求这种情况,提出了多种处理方法。该法案32条规定,“如果州在规定的时间内或在任何部长所允许的期限内,没有达到关于支付的条件,有三种补偿的措施:一是向联邦偿还决定中所规定的数量;二是部长可以在本法案内作出减少一个或更多的财经援助支付的决定;三是部长可以在本法案内,延期向州支付,直到条件满足。

(二)建立了职业教育审核、监督与处罚制度,制约性强

审核与监督制度是了解法律执行情况的必要制度。处罚制度是纠正错误行为、规避错误再出现的必要制度。以上国家在职业教育法中都建立了比较完善的职业教育审核与监督制度、处罚制度。

1. 职业教育审核、监督制度 澳大利亚昆士兰州“职业教育、培训和就业2000年法案”第37至40条款内容专门对审核进行了规定。这些规定明确了审核的种类、适用范围、时间、行为及审核的权利。昆士兰州“职业教育、培训和就业2000年法案”第37、第38条内容规定有两类审核:一类是对由委员会注册的培训机构的审核,另一类是对由另外的注册机构注册的培训机构的审核。对由委员会注册的培训机构的审核,该委员会可以在任何时候执行对培训机构的依从审核。对由另外的注册机构注册的培训机构的审核,以上条款也规定了进行依从审核的具体条件。昆士兰州这一法案建立了职业教育的监督制度,具体体现在第五章培训的调查官制度中。第五章规定包括培训调查官的任命、功能、权利和责任等。

英国“学习和技能2000年法案”第三部分和第四部分内容,专门规定了英格兰和苏格兰的视察制度。这些内容规定了视察团的组成及任命、职权范围,视察团和首席督学的职能与职权,英格兰学校的皇家首席督学的职责范围,等等。英格兰学校的皇

家首席督学的职责范围包括“对继续教育机构的视察”,而且他必须写出书面报告,报告要送给国务大臣、英格兰学习与技能委员会等人和机构,“让国务大臣知晓本章首席督学职责范围内教育和培训的质量;接受教育和培训的人要实现的标准;可用资金是否得到了有效的管理,是否物有所值”等信息。为此,“进行视察的英格兰学校皇家首席督学,在任何合理的时候,有权对正在提供的教育或培训进行检查;有权对教育或培训的提供者进行检查”。

德国职业教育的监督主要体现在“联邦德国职业教育法”第32条资质监督上。其中第1款为主管机构负责监督教育机构及其人员的人品和专业资质。第2款规定“一旦发现资质缺陷,如其缺陷可以弥补且对受教育者不造成危害,主管机构应要求教育提供者限期弥补其缺陷。如资质缺陷不可弥补,或可能对受教育者造成危害,或在规定期限内未能弥补,主管机构应将有关情况通报州法律确定的主管当局”。

2. 职业教育处罚制度 澳大利亚职业教育法案中提出了明确的处罚规定,这种规定在昆士兰州的“职业教育、培训和就业2000年法案”中得到了充分体现。“职业教育、培训和就业2000年法案”在多个方面提出了具体的罚责。如提出“不是注册培训机构的人员不能声明自己的机构是注册培训机构。(否则)最大的处罚——80个处罚单位”;“一个人不能声明要提供得到认可的了的课程,除非该课程得到了认可。(否则)最大处罚——80个处罚单位”;“执行要求职业场所课程的注册培训机构必须在‘工人赔偿和复原法案2003’22款框架内签署涵盖工作场所的学生的保险合同,(否则)最大处罚——80个处罚单位”。

英国“学习和技能委员会2000年法案”规定,“阻止首席督学行使视察工作职能的行为属于故意冒犯”;“依照法律标准,冒犯者可能在即席判决中受到不超过等级4的处分”。

“联邦德国职业教育法”第33条招收与教育资质的取消中的第1款规定“如一教育机构不具备或不再具备相应第27条规定的条件,州法律确定的主管当局可以禁止其招收受教育者、禁止其教学活动。”第2款规定“如不具备或不再具备人品和专业资质者,州法律确定的主管当局可禁止其招收和教育受教育者、禁止其教学活动。”第102条第1款明确提出了一些违反规则的8种行为,如“没有、没有正确地、没有完整地、没有按照规定方式或没有及

时将合同的重要内容或合同的重要改动写成文本”、“没有或没有及时出具合同签字文本”、“向受教育者布置不符合教育目的工作”等。针对这 8 种行为,第 102 条第 2 款提出了两种惩罚方法:第一种是“对第 1 款第 3 至第 6 点违反规定的情况可处以最多 5 千欧元罚金”,第二种是针对“其他违纪情况可处以最多 1 千欧元罚款”。

法国在教育法典中的 L335 - 16 条例中规定“如有违背 L335 - 14 和 L335 - 15 条例发放文凭或证书的行为,要给予 3 750 欧元的处罚。法院可以宣布 3 年或以上的关闭停业,如再次违规则最终关闭”;“L331 - 5 规定当实习期限超过法律规定的最少期限,接收学生实习的企业要支付部分由法令规定的费用”。

(三)关注职业教育质量与社会公平,方向引导性强

以上五国职业教育法重视职业教育特色内容的规定,以保证职业教育总体质量的提高;重视社会公平的体现,以保证职业教育发展为社会总体发展做出贡献。

1. 实习规定 澳大利亚昆士兰州“职业教育、培训和就业 2000 年法案”第四章专门就职业实习进行了非常具体的规定。该章具体内容涉及职业实习计划、职业实习协议、职业实习培训计划三个部分。在职业实习计划部分,该法案就“申请职业实习计划的承认”、“委员会如何处理申请”、“安排职业实习的注册培训机构”、“非学生雇主的职业实习指导人员”、“工作场所健康和安法案 1995 的应用”等内容作出了规定。在“职业实习协议”部分,对“签署职业实习协议”、“短期计划的职业实习协议的注册”、“长期计划的职业实习协议的注册”、“职业实习协议中的报酬和其他条件”、“修改职业实习协议”、“职业实习协议的取消”、“工人赔偿覆盖面”和“责任保险”等内容进行了规定。关于“职业实习培训计划”内容,法案就“职业实习培训计划”、“职业实习培训计划的协商”、“职业实习培训计划的签署”、“签了字的职业实习培训计划的复件”等内容作出了具体规定。

德国“联邦职业教育法”第二部分的第二节内容,专门针对教育关系的确立进行了规定。第 10 条第 1 款规定,教育企业“招收他人接受职业教育(教育提供者),须与受教育者签署职业教育合同”。第 11 条第 1 款规定合同应至少包含以下内容:职业教育的形式、内容和时间安排及职业教育目标,特别是

教育应针对的职业活动;职业教育的开始时间和期限;教育机构外的教育措施;每天的正常教育时间;试用期限;报酬支付与金额;休假期限;解除职业教育合同的条件;等等。德国“联邦职业教育法”是针对有资质的教育企业的,教育企业是德国“双元制”中的一元,主要负责企业培训。所以,以上规定,事实上也是对企业内培训的规定。

法国“教育法典”L335 - 2 条例规定,“技术和职业教育包括一个职业范围内的初始或实践实习。这个实习是教学机构和企业之间的合同。技术和职业教育可实行全时间段教学、交替教学或同时教学”。

2. 社会公平规定 “用技能武装澳大利亚劳动力 2005 年法案”第 17 条拨款条件——提供职业教育与培训的建议要求:州必须保证在州内有顾客咨询的安排,以保证在做决定时,考虑到所有学生的观点,特别是处于教育不利群体或偏远地区的学生的关于职业教育与培训的观点。澳大利亚昆士兰州“职业教育、培训和就业 2000 年法案”第 217 条规定 TAFE 学院院长的职责是要“为边远农村地区以及原住民地区提供建议和其他帮助,使得这些地区的年轻人能够更好地接受教育和培训”。

美国“2006 年卡尔·D·伯金斯职业与技术教育法案”第 115 条边远地区援助规定:从预留拨款中给关岛拨款 66 万美元、给美属萨摩亚群岛及北马里亚纳自由联邦每个成员拨款 35 万美元、帕劳共和国拨款 16 万美元。第 116 条规定本土美国人项目,包括专门针对本土阿拉斯加、本土印第安人和本土夏威夷人等项目,将从预留的经费中进行拨款,或通过合同来执行项目。此外,第 116 条是针对印第安人的项目的规定。

德国“联邦职业教育法”第四章专门针对特殊人群的职业教育进行了规定。其中第一节残障人职业教育规定,应考虑残障人的特殊情况,特别是教育的时间和内容安排、考试时限、许可的辅助工具及要求第三者提供帮助,如对听觉障碍者提供手语翻译。

英国“学习和技能 2000 年法案”关注残疾人的职业教育与培训,关注教育平等。该法案第 13 条对有学习困难的人规定:须考虑有学习困难人员的需求,且尤其要考虑第 140 条中进行的评估报告。第 14 条机会均等规定“委员会在执行其功能的过程中,须考虑在以下人员中提倡机会均等的需要:不同种族人员之间,男女之间,残疾人和非残疾人之间。”

四、五国职业教育法对我国《职教法》修订的借鉴意义

1996年颁布实施《职教法》对于明确职业教育在中国社会发展中的意义和地位、对于促进职业教育的改革发展起到了一定的保障作用。《职教法》实施的十多年中,社会环境发生了很大变化,现行《职教法》的不足日益显现,需要修订。以上五国职业教育法对于我国《职教法》修订具有如下方面的借鉴意义。

第一,对于增强《职教法》可操作性的意义。我国现行《职教法》内容偏重原则,可操作性不强。《职教法》使用了诸如“多种”、“一定”、“合格”和“其他”等内涵不确定的语言,没有对以上用词作出内涵的界定,人们可以对有关条款做不同的理解,这使《职教法》存在可操作性不强的问题。为此,可以对所使用的术语给出清楚的定义,对有关内容给出明确的规定,并且将国家层面的《职教法》与地方制定的职业教育法实施条例相结合。

第二,对于完善《职教法》体系的意义。我国现行《职教法》对诸多不承担义务的现象没有提出具体的法律责任,甚至对于不承担相应义务的行为,也没有提出处罚办法,更没有专门的责任章节,这使得我国现行《职教法》执行起来有困难。为此,需要在

《职教法》的内容框架内补充罚则内容,构建罚则体系,使我国的《职教法》体系更为完整。

第三,对于《职教法》凸显职教特色的意义。以上国家职业教育法对职业教育特色的内容作了专门规定,如对学徒和受训者以及职业场所的规定。但我国职业学校设立的基本条件、教师资格等与普通教育相比较差别不大。为此,有必要针对职业教育特色,开列专门的章节,对于职业教育特色内容进行专门规定。

第四,对于完善我国《职教法》的修订制度,使之不断适应职业教育改革发展实际需求的意义。以上国家不断出现新的职业教育法,同时对现有职业教育法也不断进行修订,以反映社会发展对职业教育提出的新要求。我国有必要建立职业教育修订制度,定期修订,形成职业教育对社会发展与人民需求的及时反馈机制。

第五,对于完善我国中央和省级政府和管理职业教育的方式方法规定方面的意义。我国社会发展很不平衡,制定一部内容具体、统一的职业教育法,用于规定我国职业教育的发展难度很大。为此,在中央层面,可以提出原则性规定,地方要依据这一原则提出实施职业教育法的细则或条例。同时,中央政府还应总结我国现行的职业教育管理经验,通过经济杠杆,引导全国职业教育的健康发展。

关于《中华人民共和国职业教育法》修订的思考

田树涛

(甘肃建筑职业技术学院,甘肃兰州 730050)

我国现行《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职教法》)已经实施16年,对我国职业教育的改革和发展产生了重大影响。当前,职业教育发展的内外环境面临着许多新的变化,职业教育的发展面临着不少困难和问题:一些地方统筹职业教育发展的规划不够科学,措施不力、投入不足、发展不够;职业教育发展不平衡,城乡差距、东西部差距很大,不能满足发展的需要;部分职业学校办学机制僵硬、教学模式陈旧、校企合作办学开展不够,工学结合、顶岗实习等制度尚未得到全面推行;一些职业学校的教师队伍建设相对较弱,不能满足职业教育发展的需要;高职教育、中职教育和职业培训定位不准、

分工不明、缺乏特色……因此,修订《职教法》,从根本上解决职业教育发展所面临的新情况和新问题显得尤为迫切。

一、明确高职教育定位,充分发挥高职院校在职业教育体系中的上下衔接和引领示范作用

高职院校作为职业教育的重要组织者、实施者以及国家高等教育的重要组成部分,在《职教法》颁布实施以来,受到了高度重视,得到了较快发展。高职院校的数量和招生规模在整个高等教育体系中所占的份额非常可观,所起的作用十分重要,高等职业