

# 西班牙职业教育立法演变对我国职教法完善的启示

王楠,刘昂

(北京政法职业学院,北京 102628)

**摘要:**从20世纪70年代起,西班牙的职业教育法律法规随着经济的发展变化和社会的现代化进程快速发展并完善起来,构建了适合本国国情并与欧盟职业资格框架接轨的职业教育培训体系。在梳理和分析西班牙职业教育相关立法对西班牙职业教育培训体系构建的规范和保障作用的基础上,建议在《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》中进一步明晰初、中级职业教育贯通的法律通道,强调国家职业资格框架在国家职业教育培训体系中的导向作用。

**关键词:**职业教育;职业教育法;西班牙;职普融通

**中图分类号:**G719 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2022)0003-0057-06

西班牙的职业教育起步较早。早在1911年,西班牙就颁布了有关职业教育的第一部法律——《学习合同法》<sup>[1]</sup>,初步明确并保障了雇主与学徒之间的关系。伴随着职业教育发展的新要求,西班牙职业教育的法律体系逐步完善。1970年,随着西班牙《普通教育法》(LGE)的颁布,西班牙正式进入了现代职业教育法制化快速发展阶段。近50年来,西班牙政府根据社会、经济和技术发展对劳动力需求的变化,颁布了一系列有关职业教育的法律法规,构建了适合本国国情和与欧盟职业资格框架接轨的基于学校的职业教育培训体系<sup>①</sup>,确保了西班牙职业教育的规范、有序发展。时值全国人大常委会审议《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》(以下简称《修订草案》)之际,梳理西班牙

职业教育立法的演变历程和职业教育法律法规的主要特点,可以为我国职业教育法及法律体系建设提供参考和借鉴。

## 一、西班牙职业教育立法的演变历程

西班牙的职业教育是在社会、科学技术、经济和劳动环境的不断现代化和变革中发展成熟起来的,相应的法律法规也应运而生。

(一)西班牙快速工业化进程中出台的《普通教育法》

20世纪50年代,西班牙加速了工业化进程,大批的农业人口涌入劳动力需求旺盛的城市,劳动者的识字能力和生产技能急需提高。1955年颁布的以学徒制为主要职业教育培训途径的《工业职业教育法》(the Industrial VET Law)已不能满足劳

收稿日期 2021-11-26

基金项目:国家社会科学基金教育学国家重大课题 职业教育类型特征及其与普通教育 双轨制 双通制 体系构建研究(项目编号:VJA200003,主持人:孙善学)

作者简介:王楠(1983—),女,硕士,副教授,主要研究方向为二语习得、高职教育;刘昂(1978—),女,博士,博士后,教授,主要研究方向为诉讼法、高职教育。

动力市场的需求。为了消除高文盲率和提高国民的劳动技能,西班牙首次对1857年建立的西班牙教育体系进行了改革,于1970年颁布了《普通教育法》(LGE)。该法主要体现了三点变化:一是确定了职业教育是学生选择受教育的通道之一,是西班牙教育系统的一部分。明确规定职业教育“必须拓展学生选择的职业并提供终身职业培训,必须与工作场所紧密联系”(LGE,40.1),并要求技术知识和通识知识课程设置时数要基本相等,以便通过增加职业准备课程补充传统教育体系,使面临辍学的学生能够融入工作生活。二是明确了职业教育培训由低、高两级构成。低级职业教育培训为已满14周岁没有完成义务教育亦未就业年龄16周岁的学生提供两年的基础知识课程;高级职业教育培训课程则更具专业性和技术性。成功完成课业的,可以获得职业资格证书。三是基本结束了工业部门的学徒制<sup>[2]</sup>,取而代之的是自愿到企业实习。虽然,此时的职业教育具有补偿特性,但是启动了西班牙基于学校的职业教育培训体系建设。

(二)西班牙欧盟一体化时期的职业教育法律法规

1.《教育制度总合整备组织法》——西班牙职业教育系统现代化的开始

西班牙于1986年正式成为欧共同体成员国。为了与欧共同体职业教育体系接轨,1990年1月,西班牙政府根据欧洲职业教育培训政策对1970年的《普通教育法》进行了修改,颁布了《教育制度总合整备组织法》(LOGSE),以便修正“把职业教育作为次要途径,脱离生产领域,职业教育不受重视”(LOGSE,前言)的状况。根据LOGSE总则第3条第2项,西班牙的教育体系包括幼儿教育、小学教育、中等教育(包括初中义务教育、高中和中等职业教育)、高等职业教育培训和大学教育。LOGSE把中、高级职业教育正式纳入了与普通教育平行的西班牙教育体系中,并对职业教育和普通教育融通做出以下规定:接受高等职业教育需要有高中毕业文凭或中等职业教育培训证书;完成了高等职业教育和获得高级技术员职业资格的学生在履行相关程序后可以接受大学教育。

《教育制度总合整备组织法》除了疏通学生职

业发展的通道外,还在职业教育培训的诸多方面进行了创新。比如,职业资格证书的多元化和专业化,职业教育课程模块化(LOGSE,30.2,30.3);工作场所培训模块(FCT)被列为获取所有职业资格的必修科目(LOGSE,34.2);聘请企业有资质的专业人员为专业教师(LOGSE,33.2)等。LOGSE把终身教育作为该法的基本原则(LOGSE,2),在初中义务教育阶段为学生提供初始职业教育培训使他们能够在《教育制度总合整备组织法》规定的不同课程中继续学习(LOGSE,18.2),为终生学习和职业发展奠定基础。《教育制度总合整备组织法》可以被认为是西班牙职业教育系统现代化的开始,它使职业教育成为义务教育后的一条有价值的教育路线<sup>[3]</sup>。

2.《5/2002号资格和职业培训组织法》——构建了国家职业资格和职业培训体系

为了实现与欧盟职业培训认证等级同质化,为教育系统职业教育培训提供参考,2002年6月19日,西班牙政府出台了《5/2002号资格和职业培训组织法》(LOCFP),对各种形式的职业教育培训进行整合,构建了国家职业资格和职业培训体系(SN-CYFP)。该体系是指促进和发展职业教育培训产品整合所需的工具和活动——通过对国家职业资格目录进行评估、认证相关的专业能力(LOCFP,2.1),提供职业培训和就业信息指导(LOCFP,4.c),其目标是将职业教育培训与就业联系起来,促进终身学习和西班牙工人及专业人员在欧盟市场的自由流动。

国家职业资格目录依据可获得认可认证的职业能力,对生产系统中确定的职业资格进行分类(LOCFP,4.1.a),是国家职业资格和职业培训体系的轴心。经国家总局与职业培训理事会协商确定的资格、专业证书和其他培训课程构成与国家职业资格目录关联的模块化职业培训课程(LOCFP,10.1)。职业教育培训课程分为三大模块:获取国家职业资格目录技能的单元模块、与该职业技能无关的其他选修职业培训模块及与终身学习相关的通识知识和技能模块。1993年成立的国家资格研究所具体负责确定、制定和更新国家职业资格目录(LOCFP,5.3),以确保职业资格和劳动力市场人才需求实现最好的匹配,促进劳动力市场的

就业安置、重返社会和职业流动(LOCFP, 14)。目前,西班牙形成了由26个职业群<sup>②</sup>、170多种职业资格组合的国家职业资格框架,其中,初级职业资格证书34种,中级职业资格证书60多种,高级职业资格证书70多种。《5/2002号资格和职业培训组织法》构建了西班牙国家职业资格和职业培训体系,实现了与欧盟职业资格框架的接轨。

3.《1529/2012号皇家法令》——开启双元制职业教育培训模式

2008年全球经济危机爆发后,西班牙失业率逐年攀升。西班牙统计局数据显示,2011年西班牙的失业率为22.56%,2012年失业率达到25.77%,15~24周岁青年的失业率高达50%。西班牙政府继2011年颁布《可持续经济法》(LES),提出一系列有助于西班牙经济、社会和环境等方面实现平衡、可持续发展的改革措施之后,于2012年颁发了有关双元制职业教育培训的《1529/2012号皇家法令》(RD 1529/2012)。该法首次将双元制职业教育培训模式纳入西班牙职业教育培训体系。它既适用于16~25周岁的工人,也适用于在读的职业学校学生。前者是以培训和学徒合同形式实施,“为工人提供职业资格,获取中级或高级职业培训证书或专业证书以便在适当情况下获得学术或部分累积认证”(RD 1529/2012, 16.1)。后者以“学习协议”的形式由教育机构和企业共同参与,促进就业和加强职业学校教师与公司联系,加速以知识转换为目的的双元培训项目(RD 1529/2012, 28.1, 28.2)。该协议需涵盖以下内容:培训计划;学生人数;奖学金计划;培训中心和公司的工作日和时间表;公司、学生、教师和导师必须满足的条件;为学生和教师提供培训所需的保险(RD 1529/2012, 31.1)。

双元培训项目的监测与评估由教育、文化和体育部(现为教育培训部)的职业培训总局承担并建立项目开发、实施后信息收集和处理以及传播信息的机制(RD 1529/2012, 34.1, 34.2)。项目评估工具必须包括学生的信息、完成和未完成项目学生的情况、项目完成两年后留用公司学生的情况和履行与培训周期相关职能的情况等(RD 1529/2012, 34.3)。<sup>③</sup>RD 1529/2012开启的双元制职业教育培训模式增进了教育机构与企业在职业教育培

训方面的深度合作,实现了学生与劳动力市场的密切接触,有助于促使学生了解雇主用人需求,加速从学校到职场的转换<sup>④</sup>。

4.《提高教育质量组织法》——明确职普分流、双轨并行

鉴于西班牙在青年失业率、初中辍学率和18~24周岁群体未接受过高中及以上教育的比例一直都高于欧盟成员国平均指数的现实情况,为了降低学生的早期离校率,提升学生的就业能力,2013年12月9日,西班牙颁布了《提高教育质量组织法》(LOMCE),对职业教育培训路径作了改革,明确规定教育系统中的职业培训包括初级、中级和高级职业教育培训阶段(LOMCE, 39C)。要求学生在初中四年级必须在高中入学的学术课程和职业培训入门课程之间做出选择(LOMCE, 25.1),职普教育由此分流,双轨平行运行,并在高等教育阶段职普教育互融互通(图1)。

根据41.3条规定,接受高级职业教育培训者必须具有高中学位证书,大学学位证书,高级技术员证书或通过所有高中学士考试且年满19周岁者。具有职业培训技术员或技术人员资格的学生完成了高中学位总体目标所需科目后,可获得高中学位(LOMCE, 37.2),按规定程序进入大学学位课程学习。

该法要求新增设的初级职业培训课程除了完成《5/2002号资格和职业培训组织法》第7条所述的国家职业资格目录1级资格所需的培训外,还需完成西班牙语、外语、传播与社会科学模块课程,数学及与个人专业学习相关的应用科学模块课程的学习,确保学习者的终身学习能力(LOMCE, 42a, 42b)。该法把振兴职业教育、促进就业作为战略目标,优先考虑初、中级职业教育培训能力,通过增设初级职业教育培训阶段使初、中、高级职业教育培训通道更加灵活,适应不同生产部门的要求,并鼓励企业参与培训过程和双元制职业教育培训(LOMCE, 前言)。

(三)2020年颁布的西班牙《关于教育组织法修正案的组组法》

由于欧盟的救助和西班牙政府不断推出有针对性的改革举措,西班牙经济在2014年起实现恢复性增长,到2019年成为欧盟第四大经济体。为

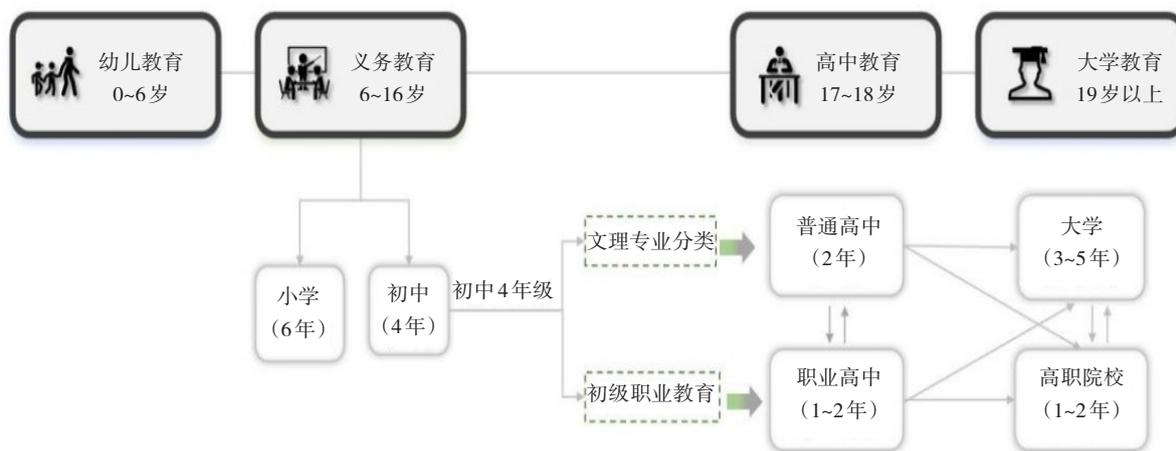


图1 西班牙教育体系<sup>④</sup>

了增加教育对社会和生产结构的参与,使所有人都享受到优质教育,2020年,西班牙政府出台了《关于教育组织法修正案的组 织法》(LOMLOE),修改了 LOMCE 中饱受争议的在初中四年级职普分流 的法条,规定从初中三年级为经过评估后有需 要的学生提供多样化课程计划(LOMLOE, 27.3), 即允许从义务中等教育的第三年修改课程,使无 法升入初三的学生能继续学习。该计划通过完成 知识、实践活动和适当的主题课程来实现,完成课 程且评估合格的学生将获得义务中等教育证书和 所选职业方向的初级技术员资格(LOMLOE, 30.4),并要求教育当局推进地方当局、专业协会、 非政府组织、商会、工会等实体参与方案的制定 (LOMLOE, 27.4)。

该法首先通过对初中二年级学生进行连续性 和包容性的形成性评估,提出学习指导建议 (LOMLOE, 28.1),并允许初中四年级学生重修 (LOMLOE, 28.5),给予学生更多职业方向选择的 空间(LOMLOE, 27)。其次,所有初中义务教育阶 段的学生都将获得指导委员会就有关最合适的学 术、培训或专业选择的个性化指导,确保他们都能 为自己的未来找到合适的选择方向(LOMLOE, 31.2),同时,在初中四年级开设针对义务教育后学 习和就业的指导课程(LOMLOE, 25.4)。另外,该 法还设置了职业教育培训各层级的入学门槛,如, 要求接受中等职业教育培训者需具备以下四个条 件之一:一是持有初中义务教育毕业证;二是拥有 初级技术员资格;三是通过考试;四是完成特定培 训课程(LOMLOE, 41.2)。该法倡导的是更加公平

和包容性更强的教育宗旨,以便改善学生的教育 成果,使他们充分参与劳动力市场。

## 二、西班牙职业教育法律法规的特点

社会经济的发展既为职业教育的发展提供条 件,又不断对其提出新的要求,推动其发展。从西 班牙职业教育立法的演变历程中,可以看到西班 牙政府始终都将完善职业教育体系作为增强国家 竞争力,特别是发展实体经济战略选择,不断适 时地对职业教育法律法规进行完善和修订,以确 保职业教育适应因经济转型、产业结构调整、技术 结构更新所出现的劳动力市场人才需求变化,满 足生产一线各类应用型人才的需求。完善的职业 教育立法规范了西班牙职业教育培训体系,保障 了西班牙工业化和现代化的进程,为该国经济的 良性发展和提升国家的综合国力及国际核心竞 争力提供了坚实的法律支撑。具体而言,西班牙 职业教育法律法规呈现出以下三大特点。

### (一) 发挥基石作用,创建系统的西班牙职业 教育培训体系

西班牙从1970年《普通教育法》(LGE)开启基 于学校的职业教育培训体系建设。随着职业教育 法律法规的不断出台,西班牙初、中、高三个层 次的正规职业教育培训体系逐渐形成和完善,为 学生提供系统的模块化职业教育培训课程,包括 针对15周岁以上学习者的基础 VET(ISCED 353)课 程;目标对象为17~18周岁学生的中级职业教育 培训(ISCED 354)课程和针对19周岁以上学习者 的高级 VET(ISCED 554)课程(8/2013 组织法 41 条) 等。2018—2019 学年,接受职业教育和培训的人

数增长了9.4%,义务教育学生注册职业教育培训的人数占比从2015—2016学年的28%增至30%。2017—2018年,职业教育培训毕业人数比2015—2016学年增加了5.7%。在15~19周岁接受初级职业教育项目培训的群体中,职教学生占比为36.6%,参加高中毕业考试的人数比2015—2016学年降低了4%<sup>[5]</sup>。西班牙职业教育培训的迅速发展离不开一系列职业教育法律法规的保驾护航。

(二)职业资格与学历资格融合发展,学生职业选择的灵活性强

西班牙法律赋予职教学习者在完成包括工作场所学习在内的所有模块的学习后即可获得相应的资格证书的权利。职业资格证书培训和职业教育毕业文凭课程项目与国家职业标准目录所列的665种职业密切相关,二者可以互相转换并互认培训内容(LOCFP,10.3)。在后续学习或获得其他资质时,已完成的模块化课程培训部分也可以通过能力积分得到认可(LOCFP,8.2)。完成基础学位课程的学生将获得初中义务教育证书,同时获得相应专业的初级技术员称号(LOMLOE,44.1);完成中等职业教育的学生将获得技术员职业资格(LOMLOE,44.2);完成高等职业教育的学生将获得高级技术员职业资格(LOMLOE,44.3)。学历和职业资格双重认证增加了学生职业选择的灵活性。

(三)法律条款全面而具体,明示指导作用和可操作性强

西班牙职业教育法律法规作为教育法的一部分,体现了职业教育在西班牙教育法中的重要地位。内容涵盖了国家对教育支出在国民生产总值的占比,职普教育的分流和融汇点,职业教育培训的教育目标、内容时限、考核评估及教师的考核等多个方面。具体到某一内容的规定,法律条款体现了极强的可操作性。例如,初中四年级为初级职业教育阶段,需完成国家职业资格目录1级资格培训课程模块等,确保学习者的终身学习能力(LOMCE,25.1);企业和其他实体参与国家资格和职业培训系统需在教师培训、学生工作场所培训和其他专业实践、职业指导及生产系统合格人员参与培训系统等方面,通过适当的公约和协议实施(LOCFP,6.2);学生在公司和其他机构的专业实践不具有就业性质(LOCFP,6.4)等。如此明晰具

体的法律规定使得西班牙职业教育培训在各方面都能做到有法可依,有法可循。

### 三、思考与启示

近年来,我国加大了职业教育法律法规的建设和改革步伐。自2018年把修改现行《职业教育法》纳入十三届全国人大常委会会议程,历时两年多的时间、经过几上几下的讨论商榷,《修订草案》日臻成熟。《修订草案》首先确立了职业教育与学术教育在我国教育体系中同等重要的地位,同时设定了“产教深度融合,职业学校教育和职业培训并重,职业教育与普通教育相互融通,初级、中级、高级职业教育有效贯通”的中国职业教育特色体系,在完善我国职业教育体系和深化职业教育改革等方面有不少突破和创新。参考西班牙职教法,笔者认为,《修订草案》还可以从以下两个方面进行完善。

(一)进一步明确初、中级职业教育培训贯通的法律路径

《修订草案》提出的“初级、中级、高级职业教育有效贯通”中的初级职业教育的实施阶段和施教对象在草案中没有做出明文界定。《修订草案》第13条指出“职业学校教育是学校教育的重要类型,分为中等、高等职业学校教育”。虽然17条指出县级以上教育行政部门应当支持和鼓励普通中小学根据需要增加职业教育内容,但是这只是建立在自主意愿基础上的职业启蒙教育,并不构成法律意义上的初级职业教育。为了法律实质结构的完整性,笔者建议考虑在《修订草案》中,明确在义务教育阶段设置有关职业知识和技能教育课程的课时数要求;增加“获得初级中等义务教育文凭者可以获得初级职业教育证书”“把取得初中义务教育文凭作为进入中级职业教育的入学门槛之一”这类的法律条文,以便明确初级、中级、高级职业教育有效贯通及职业教育与普通教育相互融通的路径,改善当前普通教育与职业教育的单向流通困境<sup>[6]</sup>。

(二)强调国家职业资格框架在国家职业教育培训体系中的导向作用

《修订草案》第2条将职业教育定义为“使受教育者具备从事某种职业或者职业发展所需要的职业道德、科学文化与专业知识、技术技能等综合素质而实施的教育活动”。本定义确定了德技并修的职业教育内涵。笔者认为,构建基于国

家职业资格框架的国家职业资格和职业教育培训体系是实现职业教育现代化的重要支撑,有利于保障国家教育育人标准和行业用人标准的对接,实现各类教育培训的贯通并通过学分的积累、转换和学习成果的互认,进而促进个人的终身学习和职业发展。因此,建议在草案中加入“国家职业资格目录可以作为县级以上教育主管部门制定国家育人标准、课程体系和以就业为导向的职业教育质量标准体系构建的依据,确保育人标准和质量保障体系的统一,提高人才培养质量”<sup>⑤</sup>等相关内容。

#### 注释:

①该体系覆盖了西班牙的所有自治区和省份,注册的职教培训学校共计4 323所。西班牙每1 000个职教目标年龄群体(16~19周岁)就有1.6所学校。

②西班牙职业资格的26个职业群为:体育,行政,农业,制图艺术,艺术,市场营销,建筑,电力和电子,能源,制造业,旅游业,个人护理,视听,食品工业,采矿业,计算机制造,木材工业,渔业,化学工业,医疗保健,环境工业,社会护理,纺织,运输和陶瓷业。

③西班牙教育职业培训部资料显示:2016—2017学年,职业教育联盟(集团)参与双元制职业教育培训项目课程的有9 916家注册公司;2018—2019学年,991家职业教育培训学校提供双元制职业培训课程。西班牙参与欧盟的“伊拉斯莫+”计划到国外从事学习和实习的VET交流项目从2014年的238个增加到2018年的352个,增长率约为32.4%。

④本图根据西班牙法律文献,并参考LOPEZ-MAYAN C & NICODEMO C在2015年发表的论文“The Transition from Vocational Education to Work:

Evidence from Spain”绘制。

⑤2021年我国人社部公布的《国家职业资格目录》共计139项职业资格,其中,专业技术人员职业资格58项,技能人员职业资格81项。目前,全球有100多个国家建立了国家资格框架。

#### 参考文献:

[1]钟熙维,王洪卉.西班牙职教从传统一路走来[N].中国教育报,2019-04-19(5).

[2]MARTÍNEZ-MORALES I, MARHUENDA-FLUIXÁ F. Vocational education and training in Spain: steady improvement and increasing value [J]. Journal of vocational education & training, 2020, 72 (2): 209-227.

[3]MARHUENDA-FLUIXÁ F. Vocational education abused: precarisation disguised as dual system[A]. HEIKKINEN A, LASSNIGG L(Eds.), Myths and brands in vocational education[C]. Cambridge scholars publishing, 2015:78-99.

[4]OECD. The OECD action plan for youth: giving youth a better start in the labour market[EB/OL].[2021-11-02].<https://www.oecd.org/employment/Action-plan-youth.pdf>.

[5]GAMBOA-NAVARRO J P, MOSO-DIEZ M. Observatory on vocational education and training in Spain, 2020 annual report[R].Spain: basque institute of competitiveness, 2021:4.

[6]刘晓楠,赵小红,张玲.《职业教育法修订草案》再完善的若干思考——基于对2010—2020年相关学术研究成果的分析[J].职业技术教育,2020,41(24):13-18.

#### (上接第56页)

[16]姚奇富.高职院校与县域发展的共生模式研究[J].教育发展研究,2016(Z1):120-124.

[17]孙莉.乡村振兴战略下农村职业教育的改革与创新发展[J].教育与职业,2018(13):5-11.

[18]朱德全.职业教育促进经济社会发展[N].光明日报,2012-09-24(16).

[19]郑辉.乡村振兴战略下河南省农民职业教

育体系建设研究[J].宏观经济管理,2018(6):69-75.

[20]谢元海,闫广芬.乡村振兴背景下的乡村职业教育发展研究[J].中国职业技术教育,2019(12):70-75.

[21]孙学立.农村人力资源供给视角下乡村振兴问题研究[J].理论月刊,2018(5):128-132.

[22]梁宁森.乡村振兴战略背景下农村职业教育的困境、机遇与优化路径[J].高等工程教育研究,2020(4):157-162.