

法国国家官僚主义职业教育管理模式的当代变迁

朱文富, 荣艳红

(河北大学教育学院, 河北 保定 071002)

摘要: 法国国家官僚主义职业教育管理模式的典型特征是国家对职业教育和培训系统的规划、组织、实施和监管等负有主要责任。自20世纪80年代起, 由于法国地方分权行政管理体制改革的加速, 加上经济转型对于政府放松管制的内在需求以及政府解决青年高失业问题的迫切需要, 法国曾经高度集权的职业教育管理模式逐步向分权和共同协商管理体制过渡。目前, 法国教育部与其他部委、行业、私营机构等共同参与了职业教育的创建和管理过程, 与此同时, 地方政府和其他社会合作者也在职业教育的创建和管理中发挥着日益重要的作用。法国职业教育管理模式的当代变迁主要是由国家力量驱动的, 由于各利益团体参与变迁的范围和程度仍然非常有限, 加上许多体制机制问题难以解决, 进一步变迁成为必要。

关键词: 法国; 国家官僚主义职业教育管理模式; 分权; 体制改革; 职业教育

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9290(2022)0012-0082-09

法国职业教育管理体制被学界称为国家官僚主义管理模式(the state-regulated bureaucratic model), 该模式是欧美盛行的三大职业教育管理模式之一。^[1]该模式的典型特征是: 国家对职业教育和培训系统的规划、组织、实施和监管等负有主要责任。法国国家插手职业教育的管理始于18世纪一批军事技术院校的创建, 拿破仑时期此类院校曾发展迅速。但是, 受制于法国工业化的水平, 此类院校总量仍非常稀少。受普法战争中法国战败和巴黎世界博览会上其他国家丰富的工业产品的多重刺激, 1880年法国国会颁布了《手工业学校法》, 其目的是补助已有学校的职业教育, 同时鼓励新

的职业学校的创建。该法律的出台标志着法国成体系的职业教育机构的出现, 同时也是法国国家对职业教育实施全面控制的开始。^[2]当然, 自该管理模式形成后, 由于其一直受到多种力量的挑战, 因此简单地用国家官僚主义管理模式来形容所有时间、所有区域的法国职业教育管理体制并不准确。特别是自20世纪80年代起, 由于法国地方分权行政管理体制改革的加速进行, 加上经济转型对于政府放松管制的内在需求以及政府对于解决国内高失业, 尤其是青年高失业问题的迫切需要, 多种力量逐步参与到职业教育的创建和管理的行列中, 国家、地方和社会合作者共同承担、相互协

收稿日期 2021-12-03

基金项目: 全国教育科学 十三五 规划2019年度国家一般课题 战后日本职业教育史 (项目编号: BOA190037 主持人 朱文富)

作者简介: 朱文富(1965—), 男, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为美日欧短期高等教育; 荣艳红(1972—), 女, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为欧美职业教育立法。

商的职业教育管理机制逐渐成形,法国与欧洲其他国家的职业教育管理模式因之有了更多的相似点。^[5]但是,拘囿于根深蒂固的集权主义传统,法国职业教育管理模式变迁的范围、程度以及实际效果还存在许多不足。本文将对该管理模式当代变迁的原因、内涵和特征进行分析,以期加深人们对于法国职业教育管理体制本质的认知。

一、法国国家官僚主义职业教育管理模式当代变迁的背景

(一)地方分权进程加快的影响

中央集权与地方分权在法国是一对有着特殊意义的概念。自路易十四以来,尽管几百年来王权与政权的变换,中央集权概念在法国一直处于主导地位。但是,与之相对的是:法国人对于地方分权的追求也从未停息。法国的市镇、省管理机构是1789年为了取代中世纪以来的行政管理机构而创建的,尽管该结构奠定了法国地方管理结构的主框架,但是事实上,无论是当时的市长还是省长都是中央政府派驻到地方的代表,其作为中央政策的实施者,直接对中央政府负责,地方权益根本谈不上。1848年法国男性选举权的普及,首先是市镇议员,然后是省议员均可以通过地方选举产生,由此导致地方机构在法国行政组织中的权重有所加强。二战后由于法国中央政府难以顾及地方的利益,各地基础设施薄弱、经济发展缓慢,为了解决以上问题,1955年法国先是创建了21个大区,之后伴随着分权意识被更多人认可,1958年法国宪法第一章第二条还将地方分权作为共和国的组织模式,^[6]但是该思想更多停留在文件中。自20世纪70年代起,在石油危机和福利国家的双重压力下,法国传统的官僚管理体制由于权力过于集中、僵化和低效被民众所诟病。在密特朗总统任期,他在1972年第619号法案(Law No.72-619)给予了大区法人地位和预算权的基础上,于1982年3月颁布《地方分权法》(The decentralisation law):“扩大大区、省和市镇民选机构在行政和财政方面的自主权;原由中央政府直接任命的省长改成‘共和国专员’,其职权被大为削弱。”^[7]《地方分权法》不仅深刻地改变了国家、大区、省和市镇之间的关系,且为巩固地方分权成果,法国还开启了一系列的立法进程。如2003年法国修订《宪

法》、2004年颁布了关于机构重组的第758号法案(Law No 2004-758)和关于地方自由和责任的第809号法案(Law No 2004-809)、2015年又颁布了关于地方不同层级管理机构权力分配的第991号法案(Law No 2015-991)……诸多法案从宪法原则、组织机构、财政保障和具体权利义务划分等方面确保了地方机构的各项权利。当然,尽管不同层级的地方政府已经拥有特定的权力,但是根据2003年宪法第5章第72条款,中央政府仍然对地方决策享有实际监控权。^[8]法国地方分权行政体制改革,使包括职业教育管理在内的一些原本隶属于中央政府的权利,逐步被转移到了地方政府。如根据2004年第809号法案,大区政府拥有创建教育机构,开展市镇和乡村规划的权利;省级政府主要负责社会安全、团结等领域的事务;市镇则对本区域的公共服务事业拥有管辖权。^[7]2015年第991号法律又进一步明确了大区对于交通(特别是学校交通)、高中、就业事务以及环境保护等方面的领导地位。^[8]目前,法国的公立学前和初等教育主要由市镇管理,初中由省级政府管理,高中(其中包括普通、技术和职业三大类高中)主要由大区负责,中央政府管理高等教育。^[9]

(二)经济形态转变对于管理形态转变的要求

二战后,法国在进一步工业化的过程中,经历了先国有化再私有化的转变,相应地其管理手段也历经了从加强管制到放松管制的转型。有学者曾明确指出法国是“国家传统的土地”,法国的高级官员们肩负着领导和计划的天然使命,因为“国家……在英国人或美国人之前2~3个世纪就以这种或那种形式活跃地参与了实业活动。”^[10]二战后,法国无论左右翼政府都继承了这一传统,它们普遍认为:面对千疮百孔的国内经济,只有采取促进经济增长和国家现代化的策略才能恢复法国昔日的国际声望和国力水平,而强有力的由国家推动的工业化进程才是经济恢复和国家振兴的保障。^[11]在这一思想的指导下,法国政府一方面进一步推进了工业化进程,如1969—1973年法国工业化运动达到了高潮,^[12]与此同时,在1985年之前,法国共进行了三次较大规模的国有化改革,通过收归国有、创建国有企业或国有控股企业等方式,对能源、交通、运输、银行、信贷、保险等关键领域实施

了强有力的国家控制。资料显示:密特朗总统执政时期,国有企业的产值在工业总产值中的比重上升到21%,增加值占全国GDP的13%。^[13]同期,为了提升企业的竞争力,法国第5个五年计划(1966—1970)还敦促国家采取一系列立法和财政措施促进企业的合并和集中,1950—1972年,法国记录在案的企业合并共计3176起。^[14]工业化与国有化的叠加效应使法国的生产经营方式具备了典型的工业国家的特征,而与之相配套,国家主导的统一的工作分类机制和相对一致的薪酬、社会保障机制得以创建。但是,1970年代的石油危机使企业利润率下降,其后的经济全球化和欧盟经济一体化进程并行发展,使得不同层次、类型的全球或区域经济集团和组织之间的关系错综复杂,加之伴随着通信技术、计算机技术和信号处理技术的突飞猛进,法国新经济也发展较快。据估算,从1969—1999年,信息通信技术对于法国GDP的年均贡献率大约在0.2%。^[15]为了更好地应对挑战,与其他西方国家政府类似,法国政府逐步意识到企业作为社会财富的来源,应该成为社会关系的中心,而国家的角色应该有所限制。^[16]为了使企业能够在知识经济和全球化浪潮中活下来并繁荣发展,法国政府在行政分权改革的同时力推经济自由主义,试图借助放松经济管制、减少政府补贴、国企私有化、消除贸易和投资壁垒等手段,让企业拥有更多决策权,同时敦促社会合作者发挥好各自的角色。当然,有鉴于法国集权管理的特征,许多体制或机制的问题一时难以解决,放松管制的进程注定不可能一蹴而就,但这一进程毫无疑问已经对与经济和就业问题联系密切的职业教育管理方式产生了重大的影响。

(三)应对高失业,尤其是青年高失业问题的需要

法国职业教育管理模式的转型还与法国致力于解决各类人口的高失业,尤其是青年的高失业问题有关。从1970年代初石油危机爆发一直到1990年代中期,法国与世界其他工业强国一样,其经济进入了一种长期的、顽固的停滞不前和不景气状态,与此同时,由于二战后婴儿潮期间出生的人口陆续进入劳动力市场,加之女性就业人口的增多,以上情况与经济滞胀叠加,对法国劳动力的

就业产生了极为不利的影响,法国的失业率一直居高不下。1975—1990年,法国的平均失业率高达10%以上。^[17]新千年以后这一情况并没有多少好转。2003年法国平均失业率为8.46%,2014年为9.86%。^[18]其中,法国青年的失业问题尤其严重,1992年15~24岁青年失业率比法国平均失业率高8个百分点,2013年青年失业率甚至攀升至23.9%。^[19]为了遏制失业率的上升,法国政府重点关注了一些可能的高失业人群,而更好地发挥包括企业在内的各类社会合作者的作用,是解决青年失业问题的良方。如长期以来,法国民众对于高学历、高文凭的追求成风,法国初中毕业生中成绩最好的有机会进入普通教育轨道,其次进入技术教育轨道,再次进入职业轨道,最后进入学徒轨道,^[20]职业类教育逐步沦为学业失败者的收容所。80%职业轨道的学生在其12岁时,学业成绩落后于同龄人至少1年左右。而使以上情况更为糟糕的是:20世纪70年代以来知识经济时代特征逐步显现,企业对于各类员工的计算机操作能力、沟通能力以及分析处理各种复杂问题能力的要求逐步提高,由此导致接受各类职业教育的学生在就业市场的处境更为不利。为了尽快提升职业类毕业生处理复杂问题的能力,提高其就业技能,法国政府除了要求职业教育和培训机构通过个性化辅导和补习班等方式,提高该类学生的一般知识和技能水平,政府还鼓励国家或地方创建增加学习者实践机会的各种项目,以方便该类学生获得处理复杂问题的能力,与此同时,调动雇主和社会合作者的积极性,让他们更多参与职业教育的管理工作,及时将市场需求反馈给各类职业教育机构,也成为政府推荐的更好服务毕业生就业的举措。除了关注职业类毕业生的就业,自20世纪70年代以来,法国政府对于继续职业教育与培训也给予了更多的关注。继续职业教育与培训逐步演变成为不同群体“进入劳动力市场的社会机制”,^[21]与此同时,伴随着终身教育思潮在法国影响的增大,1971年法国第57号法令(Act No. 71-575,其又被称为《德洛尔法》,Delors Law)还将职业进修和继续教育纳入终身教育范畴。^[22]法律规定促进职业继续教育是雇主和雇员的国家义务,雇主可以选择自己开展员工培训,或者选择向继续教育部门缴纳

培训税,超过10名雇员的企业必须每年缴纳其员工收入的0.8%用于培训。^[23]《德洛尔法》不仅奠定了法国企业无条件资助职业教育的基础,且直接催生了巨大的培训市场,法国不同机构或团体也纷纷加入提供继续职业教育的行列中,该举措不仅对预防和降低失业有一定的效果,且有力地推动了法国职业教育的发展。

二、法国国家官僚主义职业教育管理模式当代变迁的内涵

(一)教育部与其他部委、行业、私营机构等共同参与了职业教育的提供与管理

20世纪70年代之前,法国除了农业部拥有工程教育基地并颁发有少量的工程方面的学位外,教育部是国内唯一的各类教育服务提供机构和文凭颁发单位,当时的大多数法国人认为只有获得教育部颁发的各类文凭才是接受“国家教育”的标志。在《德洛尔法》的引导下,面对即将有更多的机构、团体加入继续教育领域,积极应对以上变化,1972年法国颁布了第607号法案(Decree No.72-607),允许教育部以外的其他部委创设各自的职业咨询委员会(Consultative Occupational Committees, CPCs),以便这些部委在听取各方意见后颁发各自的培训证书。于是,最早是农业部和劳工部,然后是青年和运动部(the Ministry of Youth and Sport)、社会事务部(the Ministry of Social Affairs)、文化部(the Ministry of Culture)等先后创建了培训机构并于随后开始颁发各自的培训证书。同期,教育部也不再反对行业部门(occupational sectors)开展培训并授予各行业的资格证书,于是各行业乃至后来的私立机构等都开始加入职业教育提供和各类资格证书授予这一领域。也就是自那时候起,法国国内各类的职业培训机构不仅数量急剧增多,且各自的培训目标、资金来源、管理规则、资格或证书颁发、师资资质要求等也各不相同。多部门、多行业参与职业教育的提供和管理,为该领域市场竞争和供需调节机制的形成奠定了基础,但是,多部委、多部门的参与也带来了相应的规范问题,1972年,法国文凭和职业资格认证技术委员会(the Technical Commission for the Accreditation of Diplomas and Certificates, CTH)创建,其目的在于对不同部委、部门各类培训项目进行国家认证。

新千年后,根据2002年第73号法案(law No. 2002-73,其又被称为《社会现代化法》),法国还创建了国家资格框架(National Qualifications Framework - RNCP),旨在规范国内名目繁多的各类证书、资格证书的颁发行为。^[24]尽管法国继续职业教育是由多部委、多部门提供和管理的,但是由于自20世纪80年代后半期以来,当就业培训成为提升雇员的适应能力并进而帮助国家对抗失业的“优先事项”,^[25]主要负责辍学者、各类失业者以及其他就业困难人口就业工作的劳工部的地位得以大大提升,目前该部已经成为与教育部并列的两大职业教育服务提供和管理机构。其中,学校模式的初始职业教育(其中包括高中和中学后职业教育)绝大多数归教育部主管,16岁以后人员的继续职业教育则主要划归到劳工部的管辖范畴。

(二)地方政府分担了职业教育的提供与管理责任

尽管法国拥有三级地方行政机构,但是由于法国初始职业教育是从高中开始的,因此,伴随着法国行政分权改革的进行,大区政府自然地拥有了高中层次职业教育的规划、资助、管理、咨询建议等多种权限。根据2004年第809号法律(law No. 2004-809),大区理事会取代了法国国家计划总署和现代化委员会的职权,可以根据本地经济和社会发展的优先事项,与国家以及其他社会伙伴协商其领地范围内的职业培训规划和各项事宜。^[26]比如,在重工业较为发达的地方,“大区职业培训发展规划”(regional plan for the development of vocational training)可能聚焦到如何弥补学校技术教育的不足,以便协助该地区的失业工人进行再培训;而在信息产业较为发达的大区,如何培训各类人员适应新的岗位需求可能成为其关注的焦点。目前,法国大区规划对于满足地方企业的劳动力需求并进而促进地方经济发展有着重要价值。除了教育规划权,大区主要依靠地方政府教育拨款以及从学生和雇主处收取的学费或税费为两大类机构提供资助。第一大类接受大区资助的机构是职业高中,大区为职业高中提供建筑与维护费用。2017年,大区政府共为全国1456所职业高中,其中包括834所公立学校和622所私立学校提供了该项费用;^[27]第二大类机构是继续教育机

构,法国高中层次的继续职业教育机构包括地方高中群和学徒培训中心。自1995年起,法国各地高中组建了350多个地方高中群,该机构旨在为成人提供量身打造的继续职业教育和专业发展教育,其一年开放11个月,每星期开放6天,每天开放12个小时,学员学习结束后可以参加国家考试。^[28]学徒培训中心大部分是由地方商会或专业团体运营,大区政府也拥有少量的学徒中心。1992年大约有7%的学徒是在大区主管的学徒培训中心学习。^[29]近年来,大区政府对于高中层次的继续教育的投入呈不断增长之势,2012年大区政府承担了成人和继续教育机构14%的资金投入。^[30]除了规划和资助权,大区政府还是高中层次职业教育的主要管理者。按照教育部的统一要求,大区政府主要依靠由家长、教师、学生、商会和大区行政当局代表所组成的管理机构对职业高中进行管理。自1989年以来,教育部要求大区管理机构每年都要制定年度战略计划,此后,要就其执行情况向直接负责大区教育行政事务的机构和大区行政当局提交年度报告。^[31]除了以上职权之外,大区政府还会参与国家或部门层面各类职业资格标准、课程标准等的订立过程。比如,国家职业资格证书认证委员会(National Committee for Vocational Certification, CNCP)目前的47名成员中,有3位大区代表;^[32]教育部的14个职业咨询委员会、劳工部的7个职业咨询委员会中也都有大区的代表。

(三)社会合作者在职业教育管理中日益发挥重要的作用

伴随着法国行政分权进程的加快,雇主机构、工会、专业协会、家长和学生代表等作为各类职业教育的社会合作伙伴,他们在职业教育管理中日益发挥重要的作用。整体来看,与大区一样,这些社会合作者主要在以下几方面参与管理工作。首先,为职业教育提供资金或直接开展职业培训。1971年的《德洛尔法》确保了企业作为职业教育最有影响的利益相关者的法律地位,自此企业成为继续职业教育最主要的资金提供者或直接创建者,企业与其他社会合作者一起撑起了法国职业教育的半边天。如,2012年企业在继续职业教育方面的投入占了该领域全部投入的43%,私人家庭占了4%;^[33]2015年,法国79%的企业直接提供了

各种各样的职业培训,^[34]此外,法国超过3/4的学徒培训中心是由私立机构、手工业和商业类商会等开办的。^[35]其次,近年来,法国在立法方面确保雇员的各项培训权利,为推动该类立法的实施,法律尤其要求雇主更为主动地参与员工的培训和管理,规定雇主采取提前告知、协商、谈判等手段确保员工的各项培训权利。比如,法律规定所有在企业工作至少一年的员工都能获得20小时/年的带薪培训,培训时间计入雇员个人学习账户(Individual Learning Account, CPF),该账户可以累积且终身有用;^[36]允许所有私立部门的员工拥有最长1年期的公司内培训假期(Individual Training Leave);允许在相关领域有3年工作经验的员工,通过经历能力验证系统(validation of competences via the experience, VAE),对其在工作中获得的经验进行资格认证;规定员工拥有评估自己的技能、才能的技能评估权(Right to Skills Assessment),以方便确定未来的培训计划……为确保员工各项培训权的落实,法律要求企业在订立员工技能发展规划(the skills development plan)时必须事先告知并咨询员工代表的意见,同时在规划中明确区分强制性和非强制性培训。所谓的强制性培训主要是指为了帮助雇员履行岗位职责,可以在不征求员工同意的前提下开展的必要的岗位培训,而非强制的培训主要涉及员工的转岗或换岗培训,必须在员工同意后才能开展。此外,雇主至少每两年需要对雇员进行一次生涯访谈(Career interview),以方便员工根据自己的职业资格和岗位角色思考未来的职业发展……由于1984年第130号法案(Law 84-130,其又被称为瑞格奥特法,the Rigout Law)对企业的集体谈判提出了硬性的要求,法国各类企业逐步在员工的培训方面建立起了集体谈判机制。^[37]比如,雇主每三年必须就公司战略可能对员工岗位产生的影响与员工开展谈判,其谈判内容法律也都有明确的规定。^[38]第三,与大区类似,社会合作者也是各类职业教育资格、课程标准、质量保障等规范条例制定时重要的参与者,它们与大区代表一同参与各类职业咨询委员会的工作。比如工程学位委员会(The Engineering degrees Committee, CTI)是工程学位授予领域的咨询机构,该机构由16名高等教育机构代表、8名国内较大的雇主机构

的代表和8名工程领域的专业协会代表和工会代表构成。^[39]

三、法国国家官僚主义职业教育管理模式当代变迁的主要特征

(一) 变迁主要是由国家力量驱动的

整体来看,法国国家官僚主义职业教育管理模式的当代变迁主要是由国家力量驱动的。法国国家之所以具备如此巨大的能力,主要与法国民众对于国家的看法以及二战后地方和社会合作者的相对软弱有关。受卢梭《社会契约论》的影响,法国民众普遍认为国家是民众“普遍意愿”表达的结果,他们反对国家和民众之间有任何强大的利益集团的存在,即便这些利益集团是地方政府、工会或雇主团体等,民众也担心这些机构会使国家和民众之间的关系变形。以上的思想基础与二战结束时法国的政治经济环境共同作用,一起为国家直接插手国内事务铺平了道路。比如当时的法国共产党、社会党等左翼组织被认为是二战中抵抗力量的中坚,而大企业家、商人等则被指控与德方勾结且不当牟利,因此倾向国有化改革的左翼势力在战后的国内政治中拥有重要的发言权;此外,从经济的角度来看,商业和经济界人士二战前所倡导的自由放任的经济政策被战后许多人指责是导致1940年代法国经济衰落的重要原因,他们迫切希望反其道而行之。在以上因素的共同作用下,自1944年9月起,法国开展了几轮规模较大的国有化运动,资料显示,1975年27.3%的法国人均由国家直接雇佣,而截至20世纪80年代结束,该数据一直保持在将近25%的水平,^[40]国家作为雇主的一枝独大,使法国国内的其他雇主机构根本不能与国家这一雇主相提并论。从工会的角度来看,受限于法国工业化的规模和速度,法国工会天生弱小、分散且相互竞争,难以凝聚成强大的力量。一些规模较大的工会认为只有保持自己的独立性,运用冲突、斗争,而不是谈判、妥协和融合的手段才能更有效地向国家和雇主机构施加压力,赢得自身利益。^[41]因此,尽管战后法国政府很早就颁布法律保障了工会组织罢工的权利,同时为了推进雇员与雇主之间的协商,法律规定所有企业都要在工会之外组建工作委员会(works committees),此外,国家还试图在国家规划委员会(the

Planning Commissions)、经济和社会理事会(the Economic and Social Council)等机构中,让国内较大的雇主机构和工会代表拥有一席之地,但是受制于工会的斗争哲学,法国好几大工会组织主动退出了该类机构。更有甚者,在五月风暴发生后的1959年,戴高乐总统试图让工会以及其他专业机构进入参议院共商国是,此举依然遭到了工会的拒绝,而这种情况一直延续到20世纪80年代初。鉴于以上原因,在法国,无论是地方机构还是雇主协会、工会等根本不能成为与国家相提并论的力量,国家在事实上早已经成为协调雇主、工会等多种对立的社会力量之间无数冲突的重要机构。在保障普遍利益的名义下,1958年《法国宪法》第34条赋予了国家拥有确定劳工、工会和社会保障法等基本原则的权利,^[42]而职业教育各项法律政策的制订无疑也是在这一广泛的法律原则的管辖之下。因此,可以说包括职业教育领域在内的法国教育界几乎所有的重大改革,都是由国家力量发起并推动的。比如,大区政府是高中层次的学校职业教育和校外继续职业教育的主管机构,大区政府的管理权限来自国家的立法安排;此外,在社会力量参与协商方面,早在二战后不久,法国就已经在立法中赋予了国家、雇主机构与工会等代表在包括职业教育培训等诸多事务中共同协商的权利,尽管该权利在很长时间内还难以实施,但是国家所确定的机构设置原则、体系建构方法等却直接奠定了此后多种利益集团相互协商的基础。

(二) 地方和社会合作者参与管理的范围和程度非常有限

尽管目前一些学者认为不可低估地方政府和社会合作者在法国职业教育管理中的角色和作用,但事实上是绝不能高估。其原因主要在于地方或社会合作者在相当长的时间内难以成为与国家相提并论的力量,这一情况带来的必然结果就是传统的国家官僚主义职业教育管理模式的基础不可能被撼动。从整体来看,尽管经历了几十年的变迁,但是与二战前相比,法国国家对职业教育关键环节的控制几乎没有减少,可以说当前法国职业教育运行的主要特征仍然是由国家决定的。首先,国家仍然是职业教育最重要的规划者。二战后法国曾为包括职业教育在内的教育发展制订

了多个“5年计划”,其中对职业教育有较大影响的是第9个五年计划(1984—1988年),其聚焦于以下五个主题:修订不同专业的职业课程、打破不同课程之间的障碍、为职业教育提供更多资源、更新教师技能、推动教育设备现代化。^[43]当前,尽管5年规划的做法早已经被废除,但法国国家依然为包括职业教育在内的各类教育指引着方向。如,2005年法国第380号《指导和课程规划法》(Guidance and curriculum planning law)勾画的蓝图是:在强迫义务教育结束时,100%的学生能够获得至少一个文凭或认可的资格证书;在高中结束时,80%的学生能够获得高中文凭。^[44]无论是萨科齐政府还是马克龙政府也都出台了多个对抗青年失业的国家行动计划。^[45]其次,法国国家还是国内几乎所有重大的职业教育决策的始作俑者。比如1971年的《德洛尔法》,不仅将职业教育和继续教育纳入终身教育范围,还将雇主和雇员参与该类教育作为一项国家义务,同时该法还奠定了企业缴纳培训税的基础,而该法的精神在新千年后依然指导着法国企业和利益相关者的行动。近年来,法国个体各种教育培训权利的获得均来自国家法律的规定。^[46]再次,国家还是各类职业教育最大的财政资助者。资料显示,1992年法国初中和各类高中2/3的费用均由中央政府承担;^[47]尽管分权改革使地方政府承担了一部分教育费用,但是,从1980—2000年,所有层面地方政府承担的教育总费用从15%提升到21%,而国家支出仅仅从70%下降到64.5%。^[48]最后,尽管地方和社会伙伴会借助各类专业咨询委员会对职业高中以及学徒培训中心的课程如何设置、文凭或证书的授予标准等提出咨询意见,但是由于根深蒂固的共和国价值观以及其内在的普遍平等理想,教育部和相关部委仍然对课程设计和各类证书颁发实施最后的控制。^[49]而法国公立职业高中教师,以及在高等教育机构中从事职业教育教学和研究人员也都是由教育部长直接雇佣的。^[50]从监管的角度来看,法国巴黎大约有100名左右的国家总督查(general inspectors),他们会向教育部长提交包括职业教育发展情况在内的教育报告,该类报告具备国家调查的性质……^[51]当然,国家对于职业教育的全面管理和控制,是法国职业教育诸多优势产生的重要原因,

但也可能会对市场力量主导的法国新的职业教育管理体制的构造成阻碍,这也是人们必须认识到的。

(三)进一步变迁成为必要

当代法国职业教育管理体制变迁的实质是从国家控制的职业教育管理体制向多种利益主体分权和民主协商的管理体制过渡。在该变迁的过程中,国家作用的弱化,无疑为职业教育带来了许多新的气象,比如由于不同部委、部门共建共治局面的形成,法国职业教育在财政资助、课程、文凭或资格授予、师资等相对统一的基础上呈现出丰富多样的特征,较好地满足了社会各方面的教育培训需求;与此同时,地方政府和社会合作者加入职业教育的创建、资助与管理过程,对于分担中央政府的压力、照顾到各方利益也非常有益处。但是,与欧美其他职业教育发达国家相比,法国当前职业教育领域还存在许多问题,其中除了文化、历史等方面的原因之外,很多都与以上职业教育管理体制变迁程度、范围不足有关,因此,继续变迁成为必要。我们以最令法国历届政府头痛的失业问题的解决为例来说明该情况。长期以来法国无疑是欧盟国家职业教育投资率最高的国家,如,2010年法国继续职业教育方面的花费恰好是欧盟国家平均水平的2倍,法国将总体劳动力成本的1.6%用于该类教育和培训,而欧盟国家的平均投入是0.8%,^[52]此外,法国制定了非常完备的初始和继续职业教育法规,规范了职业资格标准、强制了企业的培训投资行为,且对民众的各项教育培训权利保护力度也非常大,但是法国的失业率,尤其是青年的失业率在欧盟国家中非常高。有学者甚至抱怨,一般来说,经济疲软期可能会出现高失业率,但对法国来说,即使是强劲的经济增长期也保持着高失业率。^[53]这之中,除了法国以学校职业教育为主体、学校职业教育毕业生的就业率明显低于学徒就业率这一突出原因之外,法国地方政府、社会合作者与国家力量的明显不对等,各类职业教育利益相关者,尤其是其中的市场主体——企业在各种决策中的主观性、能动性还远没有发挥,成为失业问题难以解决的最大障碍。其中有几大突出的表现。首先,国家主导的职业标准、课程创设、师资招聘等的要求常常与市场需求相偏离。

比如,法国职业课程长期以来偏好理论、抽象知识,对以实际工作为导向的职业性、实用性的知识和技能重视不够,且职业教师招聘时也强调其正式的教育资格,而不是实践工作经验,所有这些都 不利于市场需求人才的培养。其次,由于受法国传统以来缺乏“协商主义”文化的影响,^[54]法国许多职业教育政策的出台过程缺乏与市场主体以及其他合作者深入的协商,难以充分照顾到各方面的利益需求,这就为其执行效果不佳埋下伏笔。比如,法律规定雇主至少每两年需要对雇员进行一次生涯访谈(Career interview),每六年雇主必须为所有员工提供一份个人书面技能评估报告等,许多企业在执行以上政策的过程中会大打折扣;^[55]尽管法国拥有让其他国家羡慕的“经历变能力验证系统”,但是目前的申请者却寥寥无几,所有这些都影响了法国民众的就业或保有工作的能力。最后,由于协商不足所导致的政策短视或政策之间的相互矛盾,甚至会导致更为严重的社会动乱。比如,为了鼓励雇主提供更多雇佣机会,自20世纪70年代末以来,法国政府在并未与工会和民众代表充分协商的基础上,鼓励临时雇佣,允许雇主与雇员签订实质上更为灵活的就业合 同。甚至2006年的一项政策允许雇主在首次聘用合同中无需确保雇员最短两年的雇佣期,只要雇主愿意,正式通知雇员即可解聘雇员。该类政策几乎抵消了法国所有保护个人培训权益政策的益处,对无论是否受过良好教育的青年的就业均造成恶劣影响。该政策不仅立马遭到了工会组织和青年的强烈反对,还进而引发了250多个城市百万民众的罢工甚至街头暴力。^[56]因此,在政府不断放松管制的背景下,继续推动市场主体——企业在职业教育管理机制中发挥更大的作用,同时促进多元利益主体共建共治局面的形成,无疑将是促进法国国家官僚主义职业教育管理体制进一步优化的关键。

参考文献:

[1]POWELL J J W, GRAF L, BERNHARD N. The shifting relationship between vocational and higher education in France and Germany: towards convergence?[J].European journal of education,2012, 47(3): 406.

[2]GRAVES N J. Technical education in

France in the nineteenth century: I[J]. The vocational aspect of secondary and further education,1964,16 (34):151.

[3]The European centre for the development of vocational training.Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective [R/OL].(2002-10-10)[2021-07-12].https://www.cedefop.europa.eu/files/5153_2_en.pdf: 73.

[4][6][7][8]SAUVIAT A. Decentralisation in France: a principle in permanent evolution[J]//RUANO J, PROFIROIU M. (eds)The palgrave handbook of decentralisation in Europe. Cham: Palgrave Macmillan.2017:157,179-180,166,178.

[5]陈文海.法国史[M].北京:人民出版社,2014: 519.

[9]TUPPEN J. France under recession, 1981-86[M]. London: The Macmillan Press,1988: 234.

[10]费尔南布·罗德 尔,欧内斯特·拉布鲁斯. 法国经济与社会史(50年代至今)[M].谢荣康,黄文杰,董平,等译.上海:复旦大学出版社,1990:79-80.

[11]DE BOISSIEU C, PISANI-FERRYLEAN. The political economy of French economic policy and the transition to EMU[J].CEPII, Document de travail, 1995(9): 22.

[12][14]弗朗索瓦·卡龙.现代法国经济史[M].吴良健,方廷钰,译.北京:商务印书馆,1991:153,267.

[13]郎昆,冯俊新.德国、法国国有经济:发展历程和经验启示[J].法国研究,2020,119(4):93.

[15]CETTE G, MAIRESSE J, KOCOGLU Y. The contribution of information and communication technology to French economic growth[DB/OL]. (2001-09-12)[2021-07-15].<https://www.bis.org/publ/cgfs19bdf2.pdf>: 8.

[16]PARSONS N. French industrial relations in the new world economy[M].London and New York: Routledge, 2005: 84-85.

[17]沈坚.当代法国,欧洲的自尊与信心[M].贵阳:贵州人民出版社,2000:67.

[18] [19] [22] [24] [26] [30] [33] [36] [45] [50] [52] SCHREIBER-BARSCH S. Adult and continuing

education in France[DB/OL]. (2015-10-09)[2021-07-16].<https://www.die-bonn.de/doks/2015-frankreich-01.pdf>:12,12,30,29,26,34-35,34-35,29,36-37,13,35.

[20][49]BRAUNS H. Vocational education in Germany and France[J]. *International journal of sociology*, 1998/1999, 28(4):74-75, 80.

[21][37]JEAN-PAUL G, JOBERT A. International briefing 8 training and development in France[J]. *International journal of training and development*, 2001, 5(1): 85, 86.

[23][46][55]SUBRAMANIAN D, ZIMMERMANN B. Voice in French corporate training: a critical issue in developing employee capability[J]. *Economic and industrial democracy*, 2020, 41(2): 5, 5-6, 18-19.

[25][32][39]PADDEU J, VENEAU P, MELIVA A. French national qualification framework: its genesis, working and new challenges[R].(2020-08-07)[2021-08-01]. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02890938>: 10, 14, 26.

[27]Vocational education and training in Europe: France[DB/OL].(2018-11-23)[2021-07-27]. <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/vet-in-europe/systems/france>.

[28][29][31][35][47][51]Post-16 vocational education and training in France[R/OL].(1995-02-15)[2021-07-17].https://dera.ioe.ac.uk/3432/1/post_16_-_france.pdf: 12-13, 24, 13, 24, 18, 17.

[34]CHECCAGLINI A, MARION-VERNOUX I. A comparative perspective on training in

Europe: French companies hit a glass ceiling[DB/OL]. (2020-07-28)[2021-05-20]. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02975461/document>.

[38]France: employers obligation to provide skill development plans or training[DB/OL].(2019-09-11)[2021-08-06]. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/emcc/erm/legislation/france-employers-obligation-to-provide-skill-development-plans-or-training>.

[40][41][42][54]PARSONS N. French industrial relations in the new world economy[M]. Oxon, New York: Routledge, 2005: 30, 33, 31, 114.

[43]BAGNALL N F. The balance between vocational secondary and general secondary schooling in France and Australia[J]. *Comparative education*, 2000, 36(4): 469.

[44]European agency for development in special needs education. France: summary, country report on the vocational education and training system, Refernet cedefop[DB/OL].(2016-12-25)[2021-07-23].<https://www.european-agency.org>: 6.

[48]FRANCOISE C, JEAN-PIERRE O. Country background report for France[R/OL].(2003-07-15)[2021-08-05].<https://www.oecd.org/france/30414627.pdf>: 13.

[53][56]O'KANE K L, LA GENERATION P. Youth unemployment in France and the policies behind it[DB/OL].(2011-11-27)[2021-08-16]. <http://digitalcommons.uri.edu/srhonorsprog/209>: 15, 9.

(上接第81页)

[11][13][20]开滦集团档案馆.开滦史鉴文萃(下册,内部交流资料)[Z].唐山:开滦日报社印刷厂,2003:959,960,957.

[12][23]华北煤炭医学院志编写组.华北煤炭医学院志(1926—2006)[Z].唐山:华北煤炭医学院院志办公室,2006:167.

[14][15][22]魏兆环.开滦.唐山文史资料(第十六辑)[Z].唐山:中国人民政治协商会议唐山市委员

会文史资料委员会,1992:180,182,180.

[18]楼世洲.我国近代工业化进程和职业教育制度嬗变的历史考察[J].*教育学报*,2007(1):82-88.

[21]你知道吗?“中国制造”英文标识起源于开滦[EB/OL].(2021-09-29)[2021-12-22].<https://xw.qq.com/amhtml/20210929A0DPGN00>.

[24]李万青.踏实扬华 自强不息:从山海关北洋铁路官学堂到西南交通大学(上卷)[M].成都:西南交通大学出版社,2011:35.