

葡萄牙职业教育体系的现状、挑战与改革

□张方方 庞若洋

摘要:近年来,葡萄牙职业教育发展中面临着教育管理、目标群体、培养理念、教学内容四个方面的挑战。葡萄牙政府制定和完善职业教育政策以应对挑战,包括将终身学习作为未来十年的战略规划,加强职业教育政策的统一性、灵活性和有效性,促进职业教育与劳动力市场的联动等方面。在系列职业教育政策的推动下,葡萄牙对现有职业教育体系进行了改革,借鉴德国双元制模式设置葡萄牙学徒体系,构建葡萄牙特色的职业教育质量保障体系,并鼓励职业教育的利益相关者进行全方位参与。

关键词:葡萄牙;职业教育;教育改革

作者简介:张方方(1982—),女,山东曲阜人,北京外国语大学西班牙语葡萄牙语学院副教授,博士,研究方向为应用语言学、葡语国家教育与文化;庞若洋(1999—),女,山东潍坊人,北京外国语大学西班牙语葡萄牙语学院硕士研究生。

基金项目:北京外国语大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“主要发达国家参与全球教育治理的政策比较研究”(编号:2022TD002),主持人:苑大勇。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2022)05-0112-09

2021年4月,习近平总书记对职业教育工作作出重要指示——在全面建设社会主义现代化国家新征程中,职业教育前途广阔、大有可为。要加快构建现代职业教育体系,培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠^①。职业教育是现代教育体系的重要组成部分,随着中国教育改革的不断深入发展,职业教育成为学术界关注的重要领域。当前,我国把加快发展现代职业教育摆在更加突出的位置。如何培养出符合新时代经济社会发展需求的新型高素质劳动者和技能人才,是我们面临的重要任务。欧美等发达国家在职业教育发展领域进行了成功实践,对我们具有一定的借鉴意义。目前,国内职业教育研究者对于英国、美国、澳大利亚、德国等英语、德语国家的职业教育体系研究较多,鲜有涉及葡萄牙语国家。作为昔日的航海大发现的先驱,葡萄牙最早于18世纪初就确立了现代意义的职业教育体系,在历经数次改革后,逐步实现法制化和规范化。在数字化和信息化的今天,葡萄牙政府高度重视信息技术和数字经济带来的新机遇,将职业教育发展作为提升全民数字化能力和创新能力的

重要路径,制定和完善职业教育政策,采取了一系列职业教育体系改革措施,在欧洲范围内具有较强代表性,在一定程度上对我国当前的职业教育发展提供了参考。

一、葡萄牙职业教育现状与面临挑战

葡萄牙现行的国家职业资格体系(SNQ)于2007年由葡萄牙政府确立,成为该国职业教育和培训国家层面的标准规范,同年,成立国家职业资格和职业教育管理局(ANQEP)这一专门机构。目前,葡萄牙国家职业资格体系由教育部、劳动、团结和社会保障部,经济和数字转型部以及国家职业资格和职业教育管理局等部门协同负责,采用包含教育机构、社会伙伴等多主体共同参与的治理模式,并为此设立多重工具,具体包括:国家资格框架(QNQ),与欧洲资格框架接轨,用于规范葡萄牙职业教育和培训的整体框架;全国职业资格目录(CNQ),用于规范不同课程双重学历授予以及技术能力的认证;职业资格需求预判系统(SANQ),用于评估技术人才资源的供应与就业市场需求之间的相关性;国家职业教育和培训学分体系(SNC),用于规范不同层

次及不同课程的学分要求以及一系列为个人学习设计的线上指导工具(Qualifica Passport)。

葡萄牙职业教育体系分为五个层次,包括初等职业教育、中等职业教育、中学后职业教育和高等职业教育四个学历教育层次以及成人职业教育。该体系以学历教育为主,提供多种类型的课程供学生选择(见表1)。所有课程在结业后均授予学业与专业的双重学历,便于受教育者更好地规划自己的职业生涯,使课程更具有针对性和灵活性。成人职业教育层面,学生可以选择成人教育培训课程与模块认证培训两类课程,并通过覆盖全国的培训中心(Qualifica)

获得职业指导以及技能认证。葡萄牙职业教育体系旨在为青年人与成年人提供类型多元、内容广泛的课程,并保证职业教育和培训与就业市场的实际需求相符合,从而为促进葡萄牙企业乃至整个国家在国际市场上的竞争力培养高质量的技术人才。

自2005年以来,葡萄牙中等职业教育的入学率得到大幅提高,职业教育和培训课程的辍学率也在稳步下降。当前,职业教育已成为葡萄牙国内重要的教育形式,在中等教育阶段,41%的学生接受职业教育培训^[2-3]。

随着时代的发展,职业教育的战略意义日益凸

表1 葡萄牙职业教育体系^[4]

职业教育层次	课程种类	面向人群	时长	科目安排	毕业出口
初等职业教育	青年教育培训课程	15岁以上学生	1125—2109小时	-社会文化类 -科学类 -技术类 -实践(总课时的17%,≥210小时)	-中等教育
中等职业教育	职业课程	初等教育毕业生	6学期 (3100—3440小时)	-社会文化类 -科学类 -技术类 -实践(总课时的19%—24%)	-中学后教育 -高等教育 -就业市场
	学徒课程		6学期 (≤3700小时)	-社会文化类 -科学类 -技术类 -实践(≥总课时的40%)	-中学后教育 -高等教育 -就业市场
	专项计划课程 ^①		6学期 (课时按计划要求有所变动)	-社会文化类 -科学类 -技术类 -实践	-高等教育 -就业市场
	专业艺术课程		6学期 (2152—3730小时)	方向:视听艺术、舞蹈和音乐 -通识类(葡萄牙语、外语、哲学、体育) -科学类(通常设置2—4门,与相应学习方向挂钩)	-中学后教育 -高等教育 -就业市场
中学后职业教育	技术专业课程	中等教育毕业生	2—3学期 (1200—1560小时)	-通识类 -科学类 -实践(总课时的30%—46%)	-高等教育(通过专门录取程序) -就业市场
高等职业教育	专业高等技术课程	中等教育或中学后职业教育毕业生	4学期	-通识类 -科技类 -实践(≥总课时的25%)	-普通高等教育 -就业市场
成人职业教育	成人教育培训课程	希望接受职业教育、取得职业证书的成年人或已参加工作的未成年人	2—6学期 (315—2390小时)	-通识类 -科技类 -实践(每学年≥210小时)	-升学 -就业市场
	模块认证培训	未完成基础教育或中等教育且已满18岁的人群或已有工作经验但未满18岁的人群	时长不定 (≤600小时)	-理论类 -实践(已有职业经验的工人可免修)	-中学后教育 -高等教育 -就业市场

显,成为每一个国家实现可持续的、高质量发展的刚需。在技能升级的过程中,职业教育作为“技能型劳动力”的输出端,是为产业升级以及国家数字化转型提供人力资源的重要阵地,也是各部门提高市场竞争力的关键。在产业升级的大背景下,葡萄牙的职业教育在教育管理、目标群体、培养理念、教学内容四个方面受到挑战。

第一,教育管理层面。葡萄牙职业教育存在不同部门各行其是、不同职业课程缺乏衔接的问题。葡萄牙职业教育体系吸纳了政府、院校、企业、培训机构等多元主体参与,但顶层统筹规划较弱,各部门机构间无法形成合力。以中等职业教育为例,职业课程与学徒课程这两大职业教育课程分别归属于教育部和劳工、团结和社会保障部管辖,两类课程在实践比重安排以及教育单位的选择上均有所不同,各自为政的做法导致资源浪费、整体效率降低、学生间竞争加大^[5]。如何优化教育管理,平衡各教育服务供应方之间的割裂,加强主体参与者间的互动协作是国家职业教育体系改革应当考虑的问题。

第二,目标群体层面。葡萄牙职业教育面临生源欠优、职业课程普及程度不高的困境。欧洲委员会与经合组织的评估报告指出,葡萄牙成年劳动力平均技能(尤其是数字技能)水平较低,无法适应生产力增长的需求。事实上,自诞生以来,葡萄牙的职业教育便被置于次等地位,是一种“解决失学、辍学问题的补充教育形式”^[6],导致生源平均质量偏低,无法满足市场对于高质量技术人才的需求。另一方面,在数字化转型的背景下,葡萄牙需要扩大职业培训项目的覆盖率,将低技能的边缘人群纳入其中^[7]。因此,吸收优秀生源、推动职业课程的普及化以及提高非学历教育在职业教育中的比重成为葡萄牙职业教育体系急需解决的问题。

第三,培养理念层面。葡萄牙职业教育囿于单一技能型人才培养与阶段性培养。《全球人才短缺调查》(Talent Shortage Survey)数据显示,葡萄牙人才缺口较大,46%的雇佣单位表示难以雇佣合适的工人,应聘者呈现数量少、缺乏经验与技能不足等问题^[8]。导致这一局面的根本原因在于科技的迅速发展使产业周期缩短以及产业间的交融加速,而葡

萄牙职业教育培养传统岗位型人才的理念无法满足当前经济发展带来的对于跨领域前沿技术人才的需求。另一方面,鉴于国家人口的发展趋势,葡萄牙职业教育受到出生率下降以及人口老龄化的影响,受众人规模规模的缩小以及随之而来的劳动市场“新陈代谢”的放缓迫使职业教育改变理念,关注个体长期发展,使其具备再学习、再择业的意识与能力。因此,如何由单一技能型人才转向复合技能型人才、由阶段性培养转向终身培养是葡萄牙职业教育在培养理念层面面临的挑战。

第四,教学内容层面。葡萄牙职业教育课程内容僵硬陈旧,缺乏弹性,不足以支撑国家产业升级的整体部署。职业教育教学应服务于数字化转型,并且以市场为导向,但当下的教学大纲无法及时纳入前沿技术创新内容,数字技能培训滞后于社会转型需求。市场需求与人才结构不匹配,职业教育效率和效果有待提高。一言蔽之,在建立加强响应行业需求的教学机制、优化课程设置的灵活度以及加强对于学生就业的引导方面,葡萄牙职业教育仍有所可为。

二、葡萄牙职业教育的战略应对与政策走向

为应对上文提到的各种挑战,承担起培养新型人才的重任,《葡萄牙政府计划 2019—2023》提出围绕三个维度制定职业教育政策,使其服务于国家发展战略。

(一)将终身学习作为未来十年的战略规划

尽管年轻一代的国民在职业技能方面取得了较大进步,但是几十年职业教育的弊端在当今的成年人身上体现尤为突出,这些劣势制约了企业的生产力、竞争力甚至国家的发展潜力。尤其是最近几年,政府对于成年人职业教育的关注度缺乏持续性,虽然在“Qualifica 项目”^[9]实施后稍有起色,但由于财政资金的流失和职业教育管理模式的碎片化,使职业教育公共政策的制定和落实深受影响。为扭转这一现象,葡萄牙政府重新定义职业教育的战略地位,将终身学习和青年、成人的职业教育作为一项基本国策,制定统一的职业教育管理和财政支持政策框架,为现有职业教育公共政策的革新创造条件。

(二)加强职业教育政策的统一性、灵活性和有效性

为确立统一的职业教育发展战略行动框架,增强教育政策落实的有效性,葡萄牙政府就职业教育政策的制定、执行和财政支持等一体化管理进行如下具体规范:在社会协商常设委员会^③框架下签署一项关于职业教育和终身学习的战略协议,将其作为促进经济现代化和社会融合的结构要素;在集体协商的框架下,政府与社会机构共同重新审视个人接受职业培训的权利和鼓励教育机构开展职业培训;重新修订《全国职业资格目录》,扩大部门委员会和相关机构的权力和业务范围,更新目录中包含的职业培训概况,使其与学习结果有效挂钩;增强职业培训路径的灵活性,例如,将短期培训融入各个职业资格水平中,在人口稀疏地区组织培训小组,以适应当地的职业培训需求;反对财政支持和职业教育管理的碎片化,避免培训教育机构、企业、协会和其他社会机构等寻求三个以上的资助机构和接受三个以上管理机构的管辖;在职业教育培训公共政策中加大对数字化学习、网络化学习的规范和推广;针对近二十年未曾进行任何现代化改造的职业教育培训中心,借助欧盟基金的支持,实施“升级技术基础设施的综合投资方案”。

(三)促进职业教育与劳动力市场的联动

促进终身学习、人力培训与劳动力市场之间的联系是提升经济竞争力和社会凝聚力的有效方式。职业教育培养有不同的形式,并且每种形式针对劳动力市场导向、职业技能与学校表现等方面有不同的平衡比例。“最大限度地将职业教育培训向市场靠近是促成终身学习战略规划成功落实的决定性因素。”^[9]为使职业教育与更了解市场的机构(企业、企业协会、城际社区、市政部门)建立更加紧密的联系,葡萄牙政府从以下几个方面优化职业教育管理模式:将企业员工的继续培训纳入职业教育的各种形式和公共政策中;优化双元制培养模式,扩大中等职业教育企业实践教学的比例,并将学徒年龄层拓展至青年;促进学校与劳动力市场的联系,以创新方式帮助学生实现向市场的过渡;扩大各行业培训机构网络,优化教育机构建设,应对经济、技术、市场等领域发生的深刻变革;在职业教育各个层次强

化跨行业能力和数字能力的培养。

三、葡萄牙职业教育的具体改革措施

为培养适应时代需求的复合型技能人才,葡萄牙积极借鉴德国的双元制培养模式,注重教育质量保障,鼓励全员参与,确保大力提高人力资源的质量和数量,弥补人才缺口。

(一)借鉴德国双元制模式设置葡萄牙学徒体系

德国的双元制职业教育方式利用校企合作的优势,重视学生实践技能的培养,使其在掌握理论知识的同时具备较强的社会适应性和竞争力,成为二战后推动德国经济快速发展的要素。葡萄牙在1984年便已提出建立学徒制职业培养体系,即以实践为根基的职业教育方式^[10]。葡萄牙政府通过职教育立法,将学徒制教育确立为以“校企合作、企业积极参与”为特征的教育模式,在《教育基本法》、第102/1984号法令、第205/1996号法令等法律文件中针对学徒制职业培养体系的职权划分、课程设置等方面做出规定,将企业作为优先的培养场所,肯定了企业在职业教育中的重要地位,确定学徒制教育在学习环境和学习内容两个层面的双元性。2008年,葡萄牙劳工、团结和社会保障部颁布第1497/2008号部令,将学徒课程纳入中等教育。从学时分布来看,实践培训占有绝对的主导地位,体现了综合职业能力导向的性质。2008年以来,学徒课程规模整体呈现扩大趋势,经合组织评估显示,学徒课程注重实践培训能力,与私营部门联系密切,肯定了该培养模式的效果^[11](见表2、表3)。

表2 葡萄牙学徒课程设置^[12]

科目安排	能力培养范畴	培养目标	时长 (单位:小时)	
			最小	最大
社会文化类	语言、文化及交流	具备葡萄牙语使用能力	240	280
		具备外语沟通能力	200	200
		掌握信息通讯技术	100	100
	公民与社会	了解当今世界	80	110
增强社会适应性		80	110	
科学类	基础科学	了解数学与现实	200	400
		其他		
技术类	技术	掌握专业技能	800	1000
实践培训	工作场景	提升实践能力	1100	1500
总时长			2800	3700

为推动双元制特色的学徒课程的发展,葡萄牙就业与职业培训研究院(IEFP)发起包括“适龄青年就业项目(Emprego Jovem Ativo)”“学徒制合作伙伴卓越网络(Rede de Parceiros de Excelência para a Aprendizagem)”“工艺作坊推动计划(Programa de Promoção das Artes e Ofícios)”在内的一系列举措,并向接收学习困难生的企业单位提供财政补贴,旨在加强与企业方的沟通合作,提高该类课程对于优质学生和潜在合作企业的吸引力,提升学生就业能力。同时,国家职业资格和职业教育管理局组织包括雇佣方、学校、职业培训中心等单位进行地区讨论会,围绕如何优化实践培训及评估方式,探索新的发展路径^[14]。

在私营部门层面,行会是葡萄牙学徒制体系的另一重要主体。由行会主导的课程一般诞生于行业内企业的需求,因此,天然具有更强的市场导向性,企业的参与度与决定权也更大。由于葡萄牙工业基础薄弱,为该类课程提供技术和资金支持的通常是大型跨国企业,该类企业往往能够提供更先进的设备、更前沿的工作模式和更理想的就业前景,这也决定了私营部门创办的学徒课程在人才培养方面选择卓越路线与“订单式培养”模式。较具代表性的行会或机构包括葡德工商会(CCILA)、行业培训协会(ATEC)和葡萄牙丰田汽车(Toyota Caetano Portugal)。以葡德工商会为例,在博世(Bosch)、西门子(Siemens)等大型德国跨国企业的支持下,葡德工商会于1983年创办职业培训课程,并将其清晰地定位为“以企业界需求为导向的卓越方案”,以德国双元体制的理念为办学基础,提倡通过“实践学习”(learning by doing)来实现理论与实践的结合,数据显示,DUAL项目效果优越,学员毕业后在六个月内的就业率达到95%^[15]。

葡萄牙学徒制教育体系中,公立部门与私营部门并行发展,两者在动机、策略和发展状况上有所

差异,但总体而言,学徒制教育体系规模呈现扩大趋势,并且政府鼓励多元参与,加强了职业教育与新技术、新设备和劳动市场的联系。随着工业4.0时代的到来,双元制特色的学徒制培养进一步受到葡萄牙政府的重视,成为加速学员向市场过渡、有效回应市场需求的人才培养模式。值得注意的是,学徒制教育体系虽取得了一定成效,但局限依旧明显:一方面,葡萄牙学徒制教育体系缺乏有效的统筹,呈现松散的特点。公立部门中,劳工、团结和社会保障部主管的学徒课程和教育部主管的职业课程存在重合和竞争;私营部门中,教育活动多由某个行会或大型企业牵头,具有较强的行业性和独立性。公私两个层面缺乏相互支撑、彼此协作的体系,政府在其中的角色应得到强化。另一方面,葡萄牙将职业教育视作“加强社会融入”的对策^[6],虽顾及关注边缘人群的目的,但不利于精细培养,导致学徒课程规模虽有所扩大,但课程定位相对低端。鉴于此,葡萄牙国内出现将生源高端化的呼声,并提出由于国情不同,葡萄牙应有取舍的借鉴德国的成功经验,在精英化与普惠化间寻求平衡^[6]。

(二)构建葡萄牙特色的职业教育质量保障体系

葡萄牙政府从以下几个方面入手,确保职业教育质量,具体体现在:

1.建立职业资格需求预判系统。该系统由国家职业资格和职业教育管理局于2015年设立,旨在评估职业资格对劳动力市场的重要性,并且跟踪人力资源能力需求的变化趋势,从而便于制定职业教育和培训的各项指标、明确优先专业领域。该系统得到教育部学校管理总局的大力支持,地方政府和学校有权参与制定本地职业教育专业设置方案。2017年1月,葡萄牙颁布第14/2017号法令,规定职业资格需求预判系统通过对职业需求进行预测、引入质量保障机制,提升职业教育培训的效率和效果。该系统对专业设置的数量、学生选拔、职业资格

表3 2008—2020年葡萄牙学徒课程在学人数^[13](单位:人)

学年	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014
在学人数	13584	17619	18669	21056	33366	35400
学年	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
在学人数	33030	26010	24202	21869	20860	20674

考试等产生直接影响,以应对劳动力市场需求的变化。“职业教育优先发展专业目录 2020—2021”显示,专业设置与国民经济优先领域相一致^[17]。

2.制定《全国职业资格目录》。国家职业资格和职业教育管理局在行业委员会协作下,依据欧盟职业教育培训标准,通过各行业广泛调研,制定《全国职业资格目录》,明确职业资格需求和能力,规范职业资格认证标准。第一版《全国职业资格目录》产生于 2008 年,截至 2020 年 10 月,该目录共涵盖职业教育培训 47 个专业领域的 390 项职业技能资格,以及 7427 家短期培训机构,旨在确定对国家经济社会发展和个人成长具有关键性作用的必要职业技能,并且加强职业资格认证的透明度、便利化和有效性。

3.认证职业教育培训机构资质。职业教育培训机构资质的认证工作由葡萄牙劳工、团结和社会保障部下设部门——就业和劳工关系总司(DGERT)负责,旨在提升国家职业资格体系范围内的教育培训机构的质量和信誉。教育培训机构自愿提出资质认证申请,就业和劳工关系总司从内部组织结构(包括人力资源和基础设施)、教育培训的开展(包括教育规划、设计、组织、实施和评估等环节)、毕业生就业跟踪和持续改进措施等方面对教育培训机构进行质量评估。获得资质认证的机构享受如下权益:教育质量认可;颁发国家职业资格体系认可的培训文凭;参与公共资助的国家或社区职业培训计划;培训机构或其客户享有税收优惠。

4.遵循欧洲职业教育和培训质量保障参考框架(EQAVET)。根据 2014 年 6 月颁布的第 92/2014 号法令规定,国家职业资格和职业教育管理局负责推动、跟踪和支持职业教育质量保障体系的建立,依照欧洲职业教育和培训质量保障参考框架对各职业学校的质量保障体系进行认证。经相关领域专家、教师和研究员评审通过后,符合欧洲职业教育和培训质量保障参考框架要求的学校将获得由国家职业资格和职业教育管理局发放的认证证书。

(三)鼓励职业教育的利益相关者全方位参与

葡萄牙的职业教育改革得到欧盟的大力支持。葡萄牙教育系统的一项重要任务就是发展包容、平

等的职业教育与培训,解决弱势群体学生上学难的问题,因此,2010 年起葡萄牙政府采取有力措施防止过早辍学现象,向待业、失业的学生发放补贴、助学金和奖学金,以激励学员,例如“人力资本运营计划”(POCH)和“社会包容与就业运营计划”(POISE),以及针对企业员工培训的“竞争力和国际化运营计划”(POCI)。对于欧盟未提供资助的项目,葡萄牙就业与职业培训研究会提供社会支持。其中,“人力资本运营计划”是职业教育与培训机构和企业最大的资助来源,其次是“社会包容与就业运营计划”,这两个项目都是在葡萄牙与欧盟签署的合作协议的框架下进行的,得到欧洲五大机构和投资基金的支持^[18]。

企业参与职业教育得到政府支持。为鼓励企业参与职业教育与培训,政府向在工作时间段聘请培训机构为员工提供职业培训的企业、以及雇佣失业者并为其提供职业培训的企业给予资助。此外,这些企业还享有减免社会保障税的待遇。新冠疫情爆发后,葡萄牙政府发布了一项特殊培训计划,旨在帮助企业提升员工的职业技能、保障企业在不裁员的情况下正常运营、缓解疫情带来的压力。

葡萄牙政府鼓励各层次公共服务部门参与职业教育,为学员提供职业生涯指导服务。教育部、国家职业资格和职业教育管理局、葡萄牙就业与职业培训研究院负责政策指引,葡萄牙残疾人职业培训和就业联合会(FORMEM)专门针对残疾人士给予专业指导,各培训机构通过多种形式向学员提供心理帮扶、职业生涯规划等服务。此外,各部门机构正在寻求合作,尽可能为学员提供更多更实际的咨询服务,例如,葡萄牙就业与职业培训研究院与教育部、里斯本大学和国家职业资格和职业教育管理局合作建立了一个职业生涯规划咨询平台,旨在防止过早辍学、吸引多学生接受职业教育培训、培养其具备就业市场所需的职业能力。职业学校的咨询指导服务一般分为三个阶段:入学前,吸引学生报名;入学中,帮助学生明确其职业专长和短板;培训期间,帮助学生顺利完成向职场的过渡。对于待业和失业者群体,葡萄牙就业与职业培训研究院设立了职业辅导办公室网络(GIP),帮助该群体明确就业能

力、进行职业定位、融入就业市场。以上的正式咨询辅导服务均为免费的。此外,葡萄牙还举办国家级教育展会,宣传中等和高等职业教育院校和专业,让更多学生和家庭了解职业教育与培训,并且开设专门的门户网站“Worldskills Portugal”“o Qualifica”,提供职业教育信息。

四、结语

通过研究葡萄牙职业教育发展和改革的实践,在不断完善职业教育政策的过程中,对照中国职业教育的现实,我们可以总结出葡萄牙职业教育未来发展的趋势。

(一)政府宏观调控,确保职业教育的发展与国家战略需求相符

作为国家社会经济发展的重要基础和教育工作的战略重点,职业教育受葡萄牙政府宏观调控,保证了官方部门的参与力度与统筹能力,为该国职业教育发展带来优势。

其一,保证职业教育和培训与国家战略相结合。就自身定位而言,职业教育服务于国家经济,葡萄牙的国家部署与统筹使得职业教育和培训与国家经济目标和战略紧密相连,明确了该教育类型的内容与目的,赋予其生命力。同样的,政府宏观调控有助于带动职业教育和培训体系的及时调整,一定程度上缓和了国家需求与培训内容脱节、课程设置落后于技术更新的困境,例如,葡萄牙政府宣布数字化为国家战略目标后,便着手对职业教育和培训体系进行改革,使其内容适应新技术,并促进相关认证评估制度的完善。

其二,提高职业教育培训的普及规模以及资源整合。在政府的支持下,葡萄牙职业教育和培训体系除了涵盖义务教育阶段和高等教育外,还通过各类计划与项目将在职人群、边缘人群以及用人单位纳入其中,有效提高了该体系的覆盖面。同时,在政府的宏观调控下,为教育提供资金支持,为企业提供资金激励,为学员提供各类补助,一定程度上使资源得到有效整合与分配,有助于职业教育水平的提高。

(二)加强行业多元主体参与,深化学校与就业市场间的衔接

葡萄牙的职业技术教育除依靠学校外,还注重

与就业市场方面保持密切联系,吸纳企业、商会等多元主体参与。在过去数年的发展中,企业、行会等机构在葡萄牙职业教育中除了扮演教学的提供者以外,还承担了课程内容设置者、资金来源方以及企业雇主的三重身份,参与度与重要性逐步提升。

与中国类似,职业教育在葡萄牙曾一度被视作是一条“退而求其次”的道路,受到学生群体的排斥。针对该情况,葡萄牙扩大职业教育中企业实践教学的比例,通过优惠政策与发放补助等手段,将优质企业纳入合作对象群体,为企业提供人力资本的同时,借助其资源与名气,提高职业教育与培训体系的生源质量和教学质量。除了本土企业外,葡萄牙还将国外企业纳入合作对象。这些国外企业与政府职业教育体系中所呈现的普惠特质不同,往往采用精英模式,呈现“订单式培养”的倾向,凭借理想的就业出口而备受学生青睐。葡萄牙推动当地职业教育与行业形成更为紧密的鱼水关系,在加强学校与就业市场间衔接的同时,以与当地知名企业或外企的合作为抓手,提高学员选择职业教育的积极性,起到了提升职业教育形象的作用,为当地产业输送与其需求相匹配的人才,逐步改变职业教育是普通教育“备胎”的刻板印象。

(三)重视终身教育,扩大职业教育所面向的人群

葡萄牙不断拓展职业教育受众的年龄段,将终身学习作为国家战略规划的一部分,扩大面向成人的职业课程的规模数量,为该人群提供再学习的条件,并建立与之配套的能力评估机制和认证体系,使得公民通过非正式学习所获得的技能与知识能够及时获得认证,助力其更好地执业或者再就业。例如,2021年,在疫情肆虐的背景下,葡萄牙出台《复苏与韧性计划》(Plano de Recuperação e Resiliência),为国家社会经济复苏制定中期战略目标,强调了整体公民的培训赋能,指出应当为葡萄牙公民终身学习提供条件,让他们可以获得能够应对日益数字化的世界的的能力,激发公民参与终身教育的积极性^[8]。

(四)建立保障评估机制,确保职业教育质量

葡萄牙将质量保障视作发展职业教育和培训的战略重点,从培养单位资质和课程框架与内容两个层面开展质量保障。一方面,除考察职业教育机

构的基础设施、人力资源等要素,对培训机构的资质进行认证审核以外,还对机构的改进情况进行跟踪监测;另一方面,监督教学活动与欧洲职业教育与培训质量保证参考框架的对标情况。在双重保障制度下,葡萄牙各职业教育与培训办学单位的资质和课程内容的质量得到持续监测,有利于构建高质量的职业教育和培训体系,避免课程形式化^[18-19]。

注释:

- ①与职业课程不同,专项计划课程主要由私立机构或联合办学机构提供,学校拥有自主权,以社区需求为基础制定培养方案和课程设置。
- ②一项针对成年人的职业教育培训计划,旨在提高成年人职业水平和就业能力,在全国形成了一个庞大的培训网络。详情参见 Qualifica 项目官方网站:<https://www.qualifica.gov.pt>。
- ③社会协商常设委员会(Comissão Permanente de Concertação Social)是葡萄牙经济社会委员会(Conselho Económico e Social de Portugal)的下设机构,由政府 and 雇主联合会、工会联合会的代表组成,主要职能是签署协议促成社会协商与对话。

参考文献:

- [1]新华社.习近平对职业教育工作作出重要指示[EB/OL].(2021-04-13)[2022-04-05].<http://www.chinazy.org/info/1002/6976.htm>.
- [2]ANQEP [EB/OL].[2022-01-01].<https://anqep.gov.pt/np4/home.html>.
- [3]CEDEFOP. Vocational education and training in Europe: Portugal [EB/OL]. (2019-04)[2021-11-05].<https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/vet-in-europe/systems/portugal-2019>.
- [4]CEDEFOP. Vocational education and training in Portugal [EB/OL]. (2021-02-26)[2021-11-05].<https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/4191>.
- [5]OECD. Case study: Portugal's National Agency for Qualification and Vocational Education and Training (ANQEP)[EB/OL]// OECD. OECD Strengthening the Governance of Skills Systems (2020-

- 03-27)[2021-11-19]. <https://doi.org/10.1787/3a4bb6ea-en>.
- [6]METSS. Decreto-Lei n.º 102/84[EB/OL]. (1984-03-29)[2021-11-21]. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/102-1984-661731>.
- [7]OECD. OECD economic surveys: Portugal 2019 [R/OL]. (2019-02-18)[2021-11-17]. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2017_eco_surveys-prt-2017-en.
- [8]ManpowerGroup. 2018 Talent Shortage Survey: Portugal [EB/OL]. [2021-11-17]. https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2942250/Local%20Infographics/2018_TSS_Infographics-Portugal.pdf?t=1530917173152.
- [9]Governo de Portugal. Programa do XXII governo constitucional[EB/OL].[2021-11-28]. <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=programa-do-xxii-governo-constitucional>.
- [10]PELIZ, M. Ensino e formação profissional dual: relatório técnico [EB/OL]. (2014-06)[2021-11-21]. <https://www.cnedu.pt/pt/publicacoes/outros/934-relatorio-tecnico-ensino-e-formacao-profissional-dual>.
- [11]OECD. OECD economic surveys: Portugal 2017 [EB/OL]. (2017-02-06)[2021-11-21]. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2017_eco_surveys-prt-2017-en.
- [12]MTSSE. Portaria n.o 1497/2008[EB/OL]. (2008-12-19)[2021-11-21].<https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/1497-2008-443931>.
- [13]DGEEC. Estatísticas[EB/OL].[2021-11-21]. <https://www.dgeec.mec.pt/np4/estatisticas/>.
- [14]CEDEFOP. Developments in vocational education and training policy in 2015-19: Portugal [R/OL]. (2020-06-26)[2021-11-21].<https://www.cedefop.europa.eu/hu/country-reports/developments-vocational-education-and-training-policy-2015-19-portugal>.

- [15]DUAL. Relatorio Anual DUAL 2020[EB/OL],[2021-11-17].<https://www.dual.pt/private/flippingbooks/relatorio-anual-dual-2020/index.html>.
- [16]DOROFTEI, A., S. SILVIA, H. ARAUJO. The apprenticeship system in Portugal, the UK and Germany: similarities and differences in work-based vocational training in the European context [EB/OL]. (2015-12-03) [2021-11-30].<https://www.researchgate.net/publication/320596687>.
- [17]DGERT. Vocational education and training in Europe - Portugal. Cedefop ReferNet VET in Europe reports 2018[EB/OL],[2021-11-05]. http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Portugal_2018_Cedefop_ReferNet.pdf.
- [18]CEDEFOP. O sistema de educação e formação profissional de Portugal: Descrição sumária [R/OL]. [2021-11-10]. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/359964>.
- [19]张栋科. 高职院校专业群建设的价值取向与行动路径[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- 责任编辑 吴学仕

Contemporary Vocational Education System in Portugal: Current Situation, Challenges, and Reform Path

Zhang Fangfang & Pang Ruoyang

(Beijing Foreign Studies University, Beijing 100089, P. R. China)

Abstract: In recent years, vocational education in Portugal has faced challenges in education administration, targeting student groups, cultivating ideas, and teaching contents. In this context, the Portuguese government has dedicated itself to formulating and improving vocational education policies to respond to these challenges, specifically to value lifelong learning as a strategic plan for the next decade, strengthen the unity, flexibility, and effectiveness of vocational education policies, and promote synergy between vocational education and the labor market. Thus, Portugal promoted a reform to its vocational education system with the implementation of a series of measures such as creating an apprenticeship system based on Germany's dual system, building a quality assurance system for vocational education with Portuguese characteristics, and encouraging the participation of all its stakeholders.

Key Words: education in Portugal; vocational education; educational reform