

迈进“4.0时代”：菲律宾技术和职业教育政策调整与价值意蕴

张曦煜 高皇伟 吴 坚

摘要 菲律宾技术和职业教育的重大政策改革对其经济社会发展产生了深远影响，不同时期的政策改革反衬出特殊的发展取向和时代特征。《全国技术教育和技能发展计划（2018-2022）》的发布标志着菲律宾技术和职业教育4.0时代的到来。分析系列报告发现，其政策调整体现出四点新变化：决策主体从统一部署到多方协同治理、目标策略从训练基本技能到提升质量效益、惠及对象从单一就业人员到多元社会群体、实施路径从整体布局到点面铺展，并体现出三个层面的政策价值取向：理念层面上追求公平与人文关怀的价值理性，方法层面上统一经济和社会效益的工具理性，运行层面上平衡短期和可持续发展的过程理性，由此构建出“TVET4.0”政策的话语框架。

关键词 菲律宾；技术和职业教育；教育质量；教育政策

中图分类号 G719.341 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2023)01-0073-07

21世纪以来，菲律宾技术和职业教育（Technical and Vocational Education and Training，下文简称TVET）受全球市场格局和本土实践的互动影响形塑出三个阶段政策特征：一是以体系化为根本任务，通过制定财政援助方案促进技术和职业教育体系建立的“TVET1.0”（2000-2004年）；二是以制度化和国际化为主要特点，建立国家资历框架和培养熟练技术工人来提高技术和职业教育国际影响力的“TVET2.0”（2005-2009年）和“TVET3.0”（2011-2016年）；三是以高质量为目标导向，着眼于“实现个人体面工作，助力经

济可持续和包容性增长的高质量技术和职业教育”的“TVET4.0”（2018年至今）。为更好地应对工业4.0进程中引发的经济结构调整和就业市场变化，菲律宾技术教育与技能发展署（Technical Education and Skills Development Authority，下文称TESDA）^①于2018年颁布了《全国技术教育和技能发展计划（2018-2022）》（National Technical Education and Skills Development Plan，下文称NTESDP），该计划不仅是TESDA成立至今进行第四轮周期改革的主要成果^②，也反映了菲律宾技术和职业教育改革的最新进展，标志着菲律宾

作者简介

张曦煜（1998- ），女，华南师范大学教育科学学院硕士研究生，研究方向：比较教育（广州，510631）；高皇伟（1988- ），男，华南师范大学东南亚研究中心、政治与公共管理学院特聘研究员，教育学博士；吴坚，华南师范大学东南亚研究中心

基金项目

国家语委“十三五”科研规划2019年度重大项目“‘一带一路’建设中语言服务的现状、评价及对策研究”（ZDA13-11），主持人：吴坚

① 菲律宾劳动就业部（Department of Labor and Employment）下属的一个部门，独立负责包括非正规教育在内的中学后技术教育的决策、方案、计划和标准。
② 1999年，TESDA通过咨询菲律宾技术和职业教育公共和私营部门主要利益相关者的意见，制定了NTESDP，目前菲律宾已经制定四个NTESDP周期计划。

“TVET4.0”的到来。本研究基于以上考量,试图探讨菲律宾TVET系列改革措施的主要特点、未来走向及其价值意蕴。

一、菲律宾技术和职业教育政策调整诉求

“TVET4.0”之前,菲律宾已制定并实施了三个NTESDA周期计划,前三个计划主要为解决劳动力工作技能水平不足的问题,以发展技术和职业教育体系为目的,满足国家对高层次技术人才的要求。随着新环境变化和自身发展需要,菲律宾的技术和职业教育政策处于全新的内外发展环境,在机遇和挑战并存中衍生出“TVET4.0”政策变革的生长点。

(一) 绿色经济和移民浪潮亟须改变职业技能形态

随着全球气候环境日益复杂严峻,生态意识逐渐成为人们应对生存威胁与可持续发展危机的知识形态和认识思维。扩展到技术和职业教育领域,旨在建立生态与经济、教育的关系,发展“低碳、高效、包容”的绿色经济,菲律宾产业不得不向第三产业转移,创造更多绿色就业机会^[1]。此外,国际移民的涌入为技术和职业教育的可持续发展带来新挑战。根据菲律宾海外劳工调查结果,截至2019年,登记在册的菲律宾海外劳工(包括临时工作,Overseas Filipino Workers, OFWs)人数约为220万人^[2],无论是国内移民(从同一国家的农村到城市地区)还是迁往发达国家的国外移民,人们愈加趋向于在不断变动中寻找满意工作,而技术和职业教育与培训正是为移民提供新的工作环境所需技能的重要手段,未来正在由供应驱动型向需求驱动型转变,并逐渐朝着多样化、立体化形态发展。

(二) 新兴行业发展和全球市场前景驱动技术和职业教育创新

21世纪以来菲律宾经济取得了显著增长。2010-2019年,菲律宾国内生产总值(GDP)年增长率从4.6%提升至6.4%^[3],使其跻身为中上收入国家。不断发展的市场经济和基础设施在许多领域为人们创造了就业机会,带动了TVET发展,旅游业、建筑业和信息通信技术等行业也为专业技能培训提供了巨大的市场前景。政府的加大投入使技术和职业教育发展有较为充足的财政经费,从1994年建立TESDA独立管理TVET至今,菲律宾形成了较为完善并具有特色的技术和职业教育体系,在职业培训项目注册、评估和认证体系、师资培养等方面的改革引起了东盟地区和其他国家的广泛关注。2017年起, TESDA陆续与各国政府官员、行业代表团和协会举办了多次国际考察和双边洽谈,菲律宾都作为会议受邀方分享本国经验和做法^[4]。在全

球范围的互动和借鉴中,菲律宾技术和职业教育面临着总结本国实践、形成本土体系的新发展时期。

(三) 社会矛盾激增与政企角色不清阻滞职教转型

菲律宾TVET发展现状关乎青年群体和企业利益。若不能有效解决青年就业问题,激发企业竞争活力,技术和职业教育现代化则困难重重。一方面,青年就业问题严峻,社会矛盾激增。菲律宾的职业院校布局、专业设置、结构规模、办学水平上呈现地区和领域发展不均衡的情况,青年失业率大约是全国平均失业率的两倍^[5],人才培养质量参差不齐,惠及对象窄化,社会效益不强。另一方面,政府与企业与企业在TVET发展中主次角色不清。尽管菲律宾早在1994年就开始效仿德国等欧洲国家,实施政府和企业联合培养的双元模式(Dual Training System),但与基础教育、高等教育相比,TVET的经费仅占政府总预算拨款的1%^[6]。机构设置上, TESDA一直被认为是菲律宾TVET唯一的决策机构,主要负责中等教育及以上学生,加之资金和资源受限,对于社会许多基础部门的关注不足,导致某些行业部门和社会群体边缘化,未能很好地为国家职业教育整体发展提供连贯有力的配套服务^[7]。此外,近年来以企业为主导(Firm-level/Enterprise-based)的职业培训逐渐受到重视,经企业培训后毕业生平均就业率最高,但这种基于企业的学徒培训仍占比较低并逐年减少^[8]。企业参与的积极性和自主性不高,这与政府主导控制、培训成本较高有着较为复杂的关系。

二、菲律宾技术和职业教育政策调整探析

菲律宾TVET改革和发展充分考虑集权与放权、数量与质量、公平与效率等几大关键改革主题和影响因素,适时调整政策,主要体现在决策主体、目标策略、惠及对象和实施路径四方面。这些变化彰显出菲律宾“TVET4.0”的最新政策走向。

(一) 决策主体: 从统一部署安排到多方协同治理

为更高效地实现部门运作和项目推进,菲律宾TVET政策首先聚焦于改革内部治理体制,主要是由TESDA发起并领导,政府部门和相关机构的协同治理和共创共建^[9]。

1. 实施统领性的国家战略部署

在菲律宾“三足鼎立”的教育管理组织形式下, TESDA隶属于国家政府部门下属的劳动就业部,是菲律宾TVET的唯一官方机构,由国家法律保障,实施标准化、统一性的政策和指导方针,通过方向设定、标准制定和系统开发、宏观监督三大核心职能为菲律宾TVET体系提供明确的发展方向 and 计划重点^[10], NTESDP(2018-2022)的制定和出台

是TESDA以《国家的长期愿景》(Anchored on the long-term vision for the country (AmBisyon Natin 2040, 下称《愿景》))和《长期发展议程》(Agenda 2030)为基础,为更好地实现对于“建立平等有序的国家和社会”的构想^[11]。此外,“TVET4.0”除了明确TESDA在职业教育发展中的主要作用,还要求TESDA主动与政府机构、私人团体和民间组织建立更强大密切的合作关系,积极回应不同社会阶层人民的需求,以实现更好的组织运行和高效治理。

2.发挥国际组织和行业协会管理作用

菲律宾TVET不仅是国内政府行为,还积极吸取国际组织和行业协会经验,并在学习过程中增强菲律宾对国际职业教育发展的贡献,扩大菲律宾TVET的国际影响力。第一,加强国际交流,提高决策的科学性。近几年来,菲律宾积极开发基于国内外行业职业技能要求的国家能力标准,并基于该标准构建等级分明的国家资历框架。TESDA发起了多个双边和多边项目,通过签署备忘录、捐赠科技设备、举办国际交流会议等方式提高菲律宾TVET的国际话语权^[12]。2020年以来,尽管由于疫情管控等限制,大批海外员工被迫回国、部分跨国企业也遭受重创,但菲律宾技术和职业教育并没有放缓“国际化”脚步, TESDA积极与亚洲发展银行、国际劳工组织、世界银行等组织形成合作伙伴关系,共同发起技术和职业教育政策网络会议(TVET Policy eFora Web Conference Series),加快与国际政府机构和非政府组织、国际公司在技能培训、能力评估和认证、创业扶持、项目推广上的政策制定和规则安排。第二,密切同行业协会和企业机构互动合作。2020年,在NTESDP制定过程中, TESDA联合包括农业、建筑、电子等具体领域的行业协会代表召开系列研讨会,探讨现有劳动力供求、课程内容、质量保证和评估等方面问题,共同修改现有的发展模式和框架^[13]。在与企业的合作上,效仿德国等国家的先进做法,采用政府和企业共同培养的“双元教育”。政府为其企业培训提供一定的税收优惠,双方共同开展全面的培训需求调查、培训制度和技能规划,并联合企业和行会、基础教育(K-12)不同部门培养更多的教师和专业评估人员。

3.联合地方政府和教育部门多方力量

为更好协调统一国家和地方在发展TVET上的总体战略方向,扭转过去职业教育分散、区块型发展局面, TESDA成立了技术和职业教育委员会,其中包括TESDA理事会成员、区域和省级主席、地方政府代表,以定期举办会议的形式,为TESDA的政策颁布和项目行动提供建议和决策。2020年3月, TESDA发布了修订后的第48号法案,重新强调区域、省

委办公室作为地方管理部门的职能和作用^[14],并在国家教育部和地方政府的共同支持下增设不同性质的培训中心,以更好地满足各地区不同的发展目标和实际需求。由此观之,菲律宾在对职业教育的管理上逐渐形成纵向统一部署、横向多方治理的发展模式。

(二)目标策略:从训练基本技能到提升质量效益

21世纪初,菲律宾应对全球化和减少贫困等挑战的主要做法是加强劳动力的技能培训,使之更好地适应全球市场环境^[15]。随着产业结构由劳动和资源密集型向技术和服务密集型的调整,对劳动力素质提出更高要求,未来菲律宾的比较优势在于构建“灵活性(Flexibility)、延展性(Scalability)和可持续性(Sustainability)”的高质量技术和职业教育模式。

1.配套法案条例和行动方案:战略指导和方向保障

菲律宾技术和职业教育是国家教育系统的重要组成部分,其发展定位和目标始终与国家教育整体方向保持一致。自菲律宾依据《共和国法令第7796号》确立TESDA的官方权威地位以来,其TVET发展的首要目标即依托国际层面的政策法规以引领技术和职业教育根本方向。菲律宾一系列法律政策改革从技术和职业教育的目标定位、资金来源、评估认证到内部的课程教学、群体对象上都作出了质的规定,在战略调整和顶层设计中衍生出“TVET4.0”的变革点,使得“TVET4.0”由提出、规划到实施环环相扣、有据可依。见表1。

表1 菲律宾“TVET4.0”相关政策法案

项目内容	政策法案
总体部署和发展方向	《国家技术教育和技能开发计划》(National Technical Education and Skills Development, NTESDP, 2018-2022) 《菲律宾2016年绿色就业法案》(Republic Act No. 10771)
TVET群体对象	菲律宾共和国10869号法案(JobStart Act) 《妇女大宪章》(《受教育和培训的权利》)
TVET课程与教学	第10533号共和国法案(2013年加强基础教育法) 第10601号共和国法令(渔农机械化法) 第10650号共和国法案(2014年开放远程学习法案) 第10931号共和国法案(普及优质高等教育法案, UAQTEA)
TVET资金来源、评估认证、质量保障	菲律宾资格框架(PQF)制度化: 第83号行政命令(2012)、第10968号共和国法案(2018) 阶梯式教育计划(LEP)认证制度化: 第10647号公共法案(2014年的阶梯式教育法案) 第10687号共和国法案(2015年高等教育统一学生资助制度法案) 第10970号共和国法案(National TechVoc Day Act)

资料来源:依据菲律宾教育部(DepEd)、TESDA官网、NTESDP系列报告整理。

2.课程设计和教师教学:能力本位和终身学习

课程和教学是实现TVET目标及价值的主要载体,在职业教育中居于核心地位。其课程设计和相应教学工作的开展也必须建立在明晰职业能力本质和形成机制的基础上。当前,菲律宾技术和职业教育的课程设计和教学工作都指向“能力本位”和“终身学习”的基本目标。

一方面,过去的课程目标以提高学生工作技能为中心,主要依据不同行业能力标准来设计,以培养实践能力强的技术型人才^[16],体现出“技能本位”(Competency-based)的目标指向。“TVET4.0”将立足于对创新人才和创新能力的要求,重新思考课程和教学的“能力本位”(Capacity-based),这两种目标并不冲突,前者通过阶段性的教学计划和评价指标,训练人们掌握精准技术,后者则强调在不断变化的工作环境中沟通交流、适应能力和批判性思考等“软技能”的培养,并允许通过系列短期而连续的培训获得“微证书”,达到知识不断积累的效果,以实现终身学习^[17]。

另一方面,能力导向的课程教学对师资队伍提出了更高要求。过去对教师的最低要求是必须持有国家TVET培训师证书(NTTC)一级证书,但仍缺乏合格的培训师,特别是在基础教育(K-12)教师的准入和考评上^[18]。为解决这些问题,TESDA与教育部共同开发了基础教育课程指南和学习模块,为教师教学提供更为明确清晰的指导。此外,由教育部主导、TESDA协助实施交付凭单计划(Join Delivery Voucher Plan, JDVP)^[19],以解决公立中学在基础设施和师资培训方面的不足,弥补教师队伍在区域和机构上的人员质量差距。

3. 资格认证和监测评估体系: 动态反馈和国际水平

菲律宾的TVET是在西班牙、美国殖民时期萌芽,自开始便具有鲜明的国际化特色。近年来,其规模发展迅速,测评工作量随之增加,并开始思考不同学习结果之间的资格互认问题。

其一,在保障质量的前提下,TVET项目注册、监测和评估采取灵活方式,提高TVET项目的灵活性和可持续性。为了简化业务流程,提高办理效率,项目注册的流程周期时间从11个工作日进一步减少到3个工作日,各地区、省级办事处应严格遵守3天的流程周期时间进行项目注册;采用逐级管理和定期报告的形式并加以常态化和制度化,专门设立单独机构进行统筹,以部门联动方式制定和更新评估条例和能力标准,解决过去测评中心工作人员较少、程序复杂繁琐、测评工作质量难以保证等问题。

其二,建设具有国际水平的资格标准和培训制度。为提高菲律宾职业人员的培训水平和TVET国际化程度,在资格认证的协调上继续采用“采纳和适应”的策略,参照《都柏林协议》和《悉尼协议》两个认证相关的多边协议^[20],确保参与TVET培训项目的毕业生得到国际认可,这将有助于他们作为技术人员在协议涵盖的国家或地区流动。此外,TESDA在2020年制定了14项培训规则、9项能力标准以及相应的能力评估工具,并设计出13种资格的技能证明题库^[21],

以衡量学习者或有经验工人的能力,帮助其获得国家能力证书的认证。

(三) 惠及对象: 从面向就业人员到纳入多元群体

教育政策是为解决政策问题而提出的准公共产品的解决方案^[22]。教育政策对象即政策的目标群体,是教育政策所直接作用与影响的社会人群。“TVET4.0”明确提出,要提高职业教育地位,使更多人获得体面工作和精致生活,聚焦于更包容的多样化发展。

1. 面向社区居民实际: 开展生活化培训项目

过去,由于没有采取更全面、系统和长期的规划,相关部门的许多干预措施存在考虑不全、设计不足、执行不周等问题。“TVET4.0”将更多考虑每个村庄、市镇和社区独特的经济、社会、文化和环境状况。一方面,改变社区对技术和职业教育劣质、没有成长空间的普遍观念,加大对社区基础设施、系统机制建设的投入,为其营造有利的发展环境。另一方面,重新设计和制定以社区为基础的培训方案。充分利用社区资源,通过示范性教育计划推广实用技术,帮助学员在实践活动中获得生活技能,鼓励社区居民发展养猪业、蔬菜业等,以满足其实际生活需要,促进民间企业的创建。基于社区的技术和职业教育模式仍是未来菲律宾技术和职业教育体系中四个重点教育模式之一。

2. 关照特殊职工需求: 成立专业化专责机构

菲律宾TVET传统工作是为劳动力市场中主要行业的工作人员提供技能培训和就业服务。新一轮改革针对失业、初级入职等不同人员提供相应培训。根据2017年劳动力统计数据显示,大约230万失业人员和420万毕业生准备进入就业市场^[23]。面对初入职场的青年,参照美国国际开发署(USAID)的“工作准备计划”(Work Readiness Programs),菲律宾实施了一系列创新青年劳动力发展干预措施,鼓励其“有志创业”(Ambition Minds);针对失业人群成立专责机构,重点关注和有效回应其在就业信息、技能培训、生活补贴等方面的需求,帮助他们更好地融入快速变化的就业市场;持续关注劳动力人口中的男女比例情况,通过颁布《接受教育和培训的权利》保障女性职工在就业招聘、补助津贴、晋升待遇等方面的机会均等,改变过去男性在劳动力市场上占主导优势的情况,2016年后女性就业率和男性就业率实现基本持平^[24]。

3. 考虑弱势边缘群体: 设计个性化学习系统

菲律宾TESDA的社会包容计划(Social Inclusion Programs)提出要解决青年和边缘化群体的权能问题,针对失学的青年和成人(Out-of-school Youth and Adult, OSYA,

下同)学习者的身心特点和实际需求,设计一套替代学习系统(Alternative Learning System, ALS),其是并行于正规教育之外的学习系统,涵盖了获得劳动力市场就业能力和竞争力所必需的知识和技能资源^[25],从而为学习者提供完成基础教育的同等途径,发展其基本知识、技能和素养。

2016年,对ALS计划进行改革,以加强和扩大其实施范围。菲律宾政府、地方和国际非政府机构以及民间社会组织的合作伙伴进行了为期三年的咨询审查和制定政策,进行培训和评估,最终将ALS升级为12项K-12课程,推出五年制ALS 2.0战略路线图。2017年,TESDA实行专门针对特殊群体的培训计划和项目培训包(Special Education for Persons with Disabilities, SPED)^[26]、实施基本扫盲计划(BLP),旨在通过发展阅读、写作和计算能力的基本读写能力,尽可能消除OSYA以及极端情况下学龄儿童的文盲情况。

(四)实施路径:从整体布局到点面铺展

“TVET4.0”统筹考虑不同地区实际情况以及不同阶段中学习者身心特点,结合时代需求,提出一系列新路径。

1.项目行动和示范区先行,大胆试点探索

在具体实施过程中,菲律宾政府采取主动作为的态度和先试先行的方法,以“项目+地区”的模式开展。一方面,以项目行动为试点做好正规教育和非正规教育。在正规教育体系中,实行教育部负责K-12和TESDA负责中学后阶段的协同模式。2016年,全面实行和推进K-12改革,实施K-12基础教育计划(K-12 Basic Education Program),将技术和职业教育课程引入高中阶段教育,学习核心基础课程之余,接受在职培训和浸入式培训^[27]。在非正规教育体系中,实施ALS学习系统、扫盲计划(BLP),并通过认证和对等项目(Accreditation and Equivalency Program, A&E)实现学分和资格互认^[28]。另一方面,探索并推广优先发展的示范地区实施路径。TESDA规划将首都马尼拉和南哥苏萨桑区作为发展TVET的建设省和示范区,设立两大全国培训中心,并新建59个省区级培训中心^[29],从示范区到各地区建立起联系并发起合作,由点带面,形成多层次、多空间的紧密网络。

2.提升关键领域竞争力,发展关键能力

早在20世纪80年代,菲律宾就借鉴德国模式,引入二元制培训模式,二元制培训在菲律宾本土生长发展并逐渐成熟,其吸引力亦不断增强,为各大行业输送了大批掌握职业知识和技能的人员。“TVET4.0”进一步明确国家未来发展重点和关键领域,独立部署领域和部门的重点工作和

优先事项。重点关注就业市场最为成功的某些子部门,通过考虑行业就业率、劳动力需求、市场价值、发展前景等因素,率先确立建筑、旅游、通信技术、电子等关键领域^[30],并通过优先分配奖学金、经费拨款、技术援助和培训项目以促进优先发展行业。针对陆地运输、建筑、农渔业等对工人需求很高的行业和其他边缘部门,通过行业咨询和大规模宣传活动,为企业参与培训建立准入制度,联系行业委员会(Industry Boards, IBs)、行业协会(Industry Association, IAs)和相关职业技术学校加强技能培训、标准制定,以培养更多对口就业的劳动力。

3.加强信息技术应用,建立知识管理数据库

数字技能是适应第四次工业革命的必备能力,也将成为现代服务业人才的核心技能之一。随着大数据应用及人工智能的兴起,菲律宾政府日益重视数字创新能力的建设,加强数字技能标准与学习资源建设的合作。

其一,充分运用信息(Information)、通信(Communications)和技术(Technology)实现灵活学习。2012年,TESDA开始推出系列在线项目(TOP),第一家大规模在线开放课程机构(MOOPs)成立,面向那些有意愿接受培训却受制于经济、地理或文化等因素的个人或家庭,采用在线教学和虚拟培训^[31]。此后,菲律宾TVET开始走向全方位和多覆盖,截至2017年,其注册用户已达到100百万人以上,其中海外对菲律宾“英语作为第二语言”、家政服务的在线培训需求不断扩大^[32],2020年,菲律宾优化已有平台,重新考虑用户需求,实施“灵活学习交付”(Flexible Learning Delivery, FLD),结合面对面授课、在线、远程、混合教学模式,旨在提供多元环境,满足学习者不同需求,在新常态下加强技术和职业教育与培训。其二,建立知识数据库以实现管理体系化和透明化。“TVET4.0”提出建立高效的数据信息中心^[33],运用信息管理和数据分析技术,集中存放和组织对企业 and 机构具有关键意义的文件和设备(如劳动力供求、市场分析等),以满足就业部门的需求。

三、菲律宾技术和职业教育政策变化取向

菲律宾技术和职业教育第四轮改革时期,已初步实现“形成本国的发展体系和运行逻辑”这一基本目标,主要表现在理念层面的价值理性、方法层面的工具理性和运行层面的过程理性三者的协调统一,并不断作出动态调整。

③ 菲律宾技术和职业教育主要有学校培养、基于企业的培训、基于社区的培训项目和机构培训项目四种模式。

(一) 理念层面的价值理性: 追求公平与人文关怀

菲律宾技术和职业教育作为国家政策和教育领域的一个分支,根本目的是在全社会进行教育利益的分配,首先要明确该政策的基本考量和倡导,即回答“分配有限的教育资源、处理各种利益诉求的价值准则是什么”这一问题^[34]。过去菲律宾强调TESDA作为权威机构一家独大的地位,忽视了经济部门、行业企业、政府部门的自主管理和现实需求,这也直接导致TVET发展的不均衡和单一化。因此,

“TVET4.0”作出了以下调整。其一,重点强调和秉持公平的价值追求。从目标高位上反复强调确立所有社会成员“努力实现美好生活”的“包容性发展”的政策愿景,保证所有人都享有相对平等的技能培训机会,实现职业教育的可获得性和实用性,提高其公众信任度。其二,积极满足各不同利益群体需求的“最大化”。为弥补不同政策主体所追求的利益不同导致的价值立场不明的情况,“TEVT4.0”重新明确各利益群体的价值冲突与取舍,寻找不同需求矛盾中的平衡点,通过设立动态监督和反馈机制减少各方政策主体价值认识的缺位和理解不当的情况。其三,决策考量体现人文关怀,在课程设置和教学过程等具体实施中始终秉承以人为本、能力本位的鲜明特点,从而实现其政策调整在理念层面普惠性、人本性的价值选择。

(二) 方法层面的工具理性: 实现经济与社会效益最大化

技术和职业教育主要培养应用型人才,是经济增长和社会发展的重要领域。菲律宾的人力资本优势之一在于拥有相对年轻的劳动力,这在未来能最大程度推动国家经济发展,因此,“TVET4.0”将技术和职业教育发展计划作为经济发展部署的最重要部分之一。通过大力投资人力资本培训,使其具备必要的技术和能力,以获得就业机会、摆脱贫困,进而提高经济生产力。注重产出能力和效益评估,提倡企业主导的发展模式以最大程度提高就业率,建立数据管理库以整合资源,成立动态监测评估小组负责收益评估和成果总结,把提高经济效益作为质量提升的重要一环。在社会效益

方面,针对社会多元目标群体采取生活化、个性化的培训项目和学习系统,有效促进技术和职业教育文化的建设和发展。当前,菲律宾面临着失业率较高、持续就业能力不足的问题^[35],这意味着职业教育必须实现更具竞争力和包容性的增长,以提高不同就业群体劳动技能和综合素质为新阶段目标,以高效率、高质量的TVET重塑其作为一种有价值的教育形态对于个人发展和社会稳定的存在意义。

(三) 运行层面的过程理性: 平衡短期与可持续发展

由于菲律宾TVET的管理主要由权威机构实行统一领导^[36],宏观发展目标上秉承着“培养世界一流劳动力,创造体面生活,建设强大国家”的根本追求。但由于职业教育与经济社会和社会需求密切联系,存在阶段性、集中性的问题和矛盾,这就要求其具体管理和实施过程中需因地制宜、因地制宜。

面对短期现实矛盾时,建立独立快速的机制来解决阶段性问题,提高风险应对和适应能力。面对快速变化的国内外环境,联合国家和地方政府、地区代表、行业机构等各方力量,对现实情形和问题症结进行针对性分析,明确阶段性目标,提出针对性方案,顺应国际规则进行即时调整和应对。

从长期发展目标来看,“TVET4.0”是菲律宾技术和职业教育发展的特殊阶段,最终目标在于实现个人的终身学习和美好生活,注重长效治理以增强TVET可持续发展张力。第一,寻求正规和非正规技术和职业教育各自的生长点,通过遵循国际标准,建构学分互认框架等方式,努力实现正规和非正规教育的融通,培养高素质人才。第二,建立动态监测系统,预测未来市场需求和潜在风险。TESDA与国际劳工组织合作,采用技能需求预测,以分析信息技术新时代所要求的技能,以及未来可能带来的问题、需求和障碍。

“TVET4.0”注重分析市场环境的风险性,建立独立快速的机制,加快能力标准和培训规则建设,并鼓励企业在TESDA规定框架下对照国际标准,建立特色培训标准,为职工就业、失业等问题提供咨询培训,以应对潜在未来风险。

参考文献

- [1] UNESCO. Sustainable Development Goal 4(SDG4)of the 2030 Agenda[EB/OL].(2021-01-14)[2021-05-16].<https://sdg4education2030.org/sites/default/files/2021-02/Steering%20Committee%20meeting%20of%2014%20Jan%202021%20report.pdf>.
- [2][13][14] TESDA. 2020 TESDA Annual Report[EB/OL]. [2021-5-19].<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Resources/2020%20TESDA%20Annual%20Report.pdf>.
- [3] GDP增长率(年百分比)-Philippines[EB/OL]. [2021-05-30].<https://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations>.
- [4][12][32] TESDA. 2017 TESDA Annual Report[EB/OL]. [2021-05-19].<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Resources/2017%20TESDA%20Annual%20Report.pdf>.

- [5][8]IGARASHI, TAKIKO. Who benefits from dual training systems?: evidence from the Philippines[M]. Washington, D.C. : World Bank Group, Education Global Practice & Social Protection and Jobs Global Practice, 2018:6
- [6]TESDA.2018 Annual Report[EB/OL].[2021-05-19].<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Resources/2018%20TESDA%20Annual%20Report.pdf>.
- [7]NECESITO,M., SANTOS,R.B., FULGAR, J.I. A results-based monitoring and evaluation framework to determine performance and success of ESD in TVET:the case of the Philippines[J].Cpsc,2010:189-199.
- [9][19][20][21][24][30][33]TESDA.National Technical Education and Skills Development Plan(NTESDP)2018-2022[EB/OL].(2018-12)[2021-05-21].<https://www.tesda.gov.ph/About/TESDA/47>.
- [10][15]岑东莲.菲律宾职业技术教育体系的研究[D].桂林: 广西师范大学, 2014.
- [11]Ambisyon Nation 2040 and the Philippine Development Plan 2017-2022[EB/OL].(2017-03-06)[2021-5-16].<https://max.book118.com/html/2019/0621/7065012056002034.shtm>.
- [16][17]TESDA.Competency-based or capacity-based:which system is best For Philippine TVET in the future?[EB/OL].[2021-05-22].https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/TVET%20Brief%202020/TVET%20Brief%20Issue%20no.%204_CBT%20and%20Capacity-Based%20Training.pdf.
- [18]ORBETA, A. C. The national system of technical vocational education and training in the Philippines: a review and ideas for reforms[J].Libros de la CEPAL, 2016.
- [22]林小英.理解教育政策: 现象、问题和价值[J].北京大学教育评论, 2007(4): 42-52.
- [23]TESDA.2017 TESDA Executive Report[EB/OL].(2018-07)[2021-05-20].<https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/Resources/Executive%20Report.pdf>.
- [25]System-Education and Skills Training Program(ALS-EST)[EB/OL].[2021-05-19].<https://www.deped.gov.ph/als-est/about.htm>.
- [26][29]TESDA.2019 TESDA Annual Report[EB/OL].(2019-12)[2021-05-22].https://www.tesda.gov.ph/Uploads/File/TVET%20Brief%202020/TVET%20Brief%20Issue%20no.%204_CBT%20and%20Capacity-Based%20Training.pdf.
- [27]Department of Education(DepEd).ALS-EST-Handbook-Chapter01[EB/OL].[2021-5-19].https://www.deped.gov.ph/als-est/PDF/ALS-EST_Handbook_Chapter01.pdf.
- [28]Department of Education(DepEd).ALS-EST-Handbook-Chapter02[EB/OL].[2021-5-19].https://www.deped.gov.ph/als-est/PDF/ALS-EST_Handbook_Chapter02.pdf.
- [31]QUIMBA F, DUMAUA-CABAUATAN M, CALIZO S C, ET al. E-Education in the Philippines: The Case of Technical Education and Skills Development Authority Online Program[J]. Discussion Papers, 2018.
- [34]孟卫青.教育政策分析: 价值、内容与过程[J].现代教育论丛, 2008(5): 38-41.
- [35]Asian Development Bank(ADB).Technical and Vocational Education and Training in the Philippines in the Age of Industry 4.0[EB/OL].(2021-03)[2021-05-19].<https://www.adb.org/publications/tvet-philippines-age-industry>.
- [36]张劲英.菲律宾技术教育与技能发展署的组织、职能与运行机制分析[J].职业技术教育, 2020(27): 29-34.

Entering the “4.0 Era” : Policy Adjustment and Value Implications of Technical and Vocational Education in the Philippines

Zhang Xiyu, Gao Huangwei, Wu Jian

Abstract The major policy reforms of technical and vocational education in the Philippines have had a profound impact on the Philippine society and economy. Reform policies in different periods reflect different development orientations and characteristics of the times. The National Technical Education and Skills Development Plan (2018-2022) marks the arrival of Technical and Vocational Education 4.0 in the Philippines. Through analysis of the series of reports, it can be found that four new changes are reflected in the adjustment of its policies: decision-making subjects from unified deployment to multi-party collaborative governance, target strategies from training basic skills to improving intrinsic quality, benefiting objects from a single employed person to multiple social groups, and implementation paths from the overall layout to the point-to-point spread. It also reflects the policy value orientation at three levels: the value rationality of pursuing fairness and humanistic care at the conceptual level, the instrumental rationality of unifying economic and social benefits at the method level, and the process rationality of balancing between short-term and sustainable development at the operational level, thus construct the discourse framework of “TVET4.0” policy.

Key words Philippines; technical and vocational education; education quality; education policy

Author Zhang Xiyu, master student from the School of Education, South China Normal University (Guangzhou 510630); Gao Huangwei, distinguished researcher of Centre for Southeast Asian Studies, School of Politics and Public Administration, South China Normal University; Wu Jian, Centre for Southeast Asian Studies of South China Normal University