

韩国职业教育政策改革与发展研究

李晓丽¹, 胡燕^{2,a}, 王冠苒^{2,b}

(1. 成都职业技术学校 发展规划室, 四川 成都 610000; 2. 四川师范大学 a. 教育科学学院;
b. 全球治理与区域国别研究院, 四川 成都 610066)

摘要: 韩国建国至今, 职业教育取得了长足的发展。通过梳理韩国职业教育相关政策法规, 可以将韩国职业教育的发展历程分为初始阶段、成熟阶段和完备阶段。韩国职业教育的特点包括: 鼓励多种渠道办学; 紧密结合产业发展; 坚持人本价值导向。韩国职业教育政策对其职业教育发展所提供的保障、导向和调节作用具有独特的借鉴价值。

关键词: 韩国教育; 职业教育; 职业教育政策; 人才培养

中图分类号: G719.3

文献标志码: A

文章编号: 1674-5248(2023)04-0151-06

一、韩国职业教育发展历程

生产力水平决定着教育发展的水平, 高等教育发展趋势总是随着社会经济基础的变化而发生变化, 尤其职业高等教育发展更是如此, 因此韩国的职业高等教育发展趋势是和韩国社会经济发展紧密联系的。20世纪, 在韩国经济复兴且工作岗位激增的同时, 教育的重要性凸显, 教育可以提高社会效率的观点被社会普遍认可, 一些特定职业的入职教育或职前准备开始受到重视。但是, 这种职业教育使得社会阶级更加固化, 更有批判者认为职业教育只能批量生产出二流的职业和从业者。因此, 韩国的职业教育转而关注个人的内在价值, 强调职业教育要满足个人自我价值的实现和生活需求的满足, 要求职业教育注重培养解决

工作、家庭、社会实际问题的能力, 并倡导通过终身教育来适应职业岗位本身的变化。^[1] 韩国职业教育的发展可以根据韩国经济发展的不同阶段划分为三个历程: 初始阶段(20世纪40年代—50年代)、成熟阶段(20世纪60年代—80年代)、完备阶段(20世纪90年代—21世纪初)。在此过程中, 韩国政府一直非常重视职业教育政策法规的制定和颁布, 以此来配合国内的产业转型升级, 为韩国职业教育的发展提供有力保证。

(一) 初始阶段

自1945年“8·15”韩国“光复”后, 一方面由于韩国的经济落后, 社会无法消化过多的普通教育毕业生需要职业教育来缓解就业压力。一方面, 由于术人才紧缺政府非常重视职业教育的发展。同年11月韩国政府成立“朝鲜教育审议会”, 在第

收稿日期: 2022-10-16

基金项目: 四川师范大学2021年全球治理与区域国别研究专项“韩国职业教育政策改革与发展研究”(GJYB2021002)

作者简介: 李晓丽(1990—), 女, 河南舞阳人。助教, 硕士, 主要从事职业教育与创新人才培养研究。

六次分科委员会中设立了职业技术教育分科,自此职业教育被视为教育发展的重要一环。^[2]1950年颁布《教育法》以法律的形式确定了义务教育,将职业教育纳入了国家强调建立的8类的学校中。1952至1958年期间韩国开始了职业教育的初步建设,制定了“职业教育的五年计划”,这一计划完成了振兴职业教育这一历史任务。这一时期的职业教育主要通过三年制的实业初级中学、实业高级中学以及短期培训课程实现的。由于教师或实习条件的不足、慢性失业等原因,教育未能顺利进行。

(二)成熟阶段

上世纪60年代和80年代韩国职业教育进入了快速发展,日臻成熟的时期,这得益于韩国政府在此期间多次颁布职业教育法律,初步建立的职业教育体系才能在短期内走向成熟。1963年韩国颁布了职业教育的基础法《产业教育振兴法》,该法指出各级政府有义务为职业教育的发展服务,明确了职业教育的重要性、办学目标、办学思路。1967年颁布了《职业训练法》,提出发展职业技术培训,标志着韩国职业培训制度的正式确立。1969年颁布《科学教育振兴法》以明确各级政府再职业教育中的职责并建立“科学教育基金”,为职业教育发展提供经济上的辅助。1973年颁布的《国家技术资格法》中规定,高等职业院校毕业生须参加国家技术资格认定考试,由此确立了职业技能评价制度。也是从该法开始,高级技术人才从法律上与高级工程师一样享有最高级职称待遇,极大地提升了技术人才的社会地位。^[3]1974年相继颁布了《职业训练法》《职业培训资金法》确立职业教育资金的使用依据。1975年颁布《职业训练特别措施法》规定企业有义务对职工进行在职培训。1976年韩国综合了《职业训练法》和《职业训练特别措施法》颁布《职业训练基本法》,该法调整了以往的征税方式,对职业培训方式、培训收费、培训评价标准等做出了明确规定。^[4]

1979年政府对《科学教育振兴法》进行修订后颁布《科学教育法》。1981年先通过《职业培训法》

创设了职业培训基金,颁布《韩国职业训练管理公团法》合并职业学校和职业训练所,建立职业培训管理公团并明确公团的任务和职能。得益于职业教育制度的发展,韩国职业教育为社会发展提供了一大批高素质的专业技术人才。随着从20世纪60年代开始强力推行的经济开发政策,职业技术教育实现了划时代的转变。后来随着产业的高度化,韩国开始尝试通过高等教育机构发展职业技术教育,典型的有专科大学,主要有初级专科学校、实业高等专科学校、专科大学三个阶段,为培养现代社会理论兼备的技能做出了贡献。在韩国的理工类大学,职业教育也越来越被重视。

(三)完备阶段

从上世纪九十年代开始,韩国经济韩国职业教育制度开始步入了完备阶段。随着产业升级,劳动密集型的产业陆续被淘汰,社会对于高级技术人才的需求愈加强烈,缺乏专业技能的熟练工逐渐被淘汰。据此现实,1995年为稳定社会经济发展,韩国通过《劳动就业保障体系》确保失业人员和在职员工都能接受职业训练。^[5]2001年,《建立新的职业培训体制的相关法律法规案》提出,要把职业教育与普通教育结合起来,形成终身职业教育体系,并出台了《终身学习法》为顺利实现这一新的职业教育发展目标提供法律保障。之后又陆续出台《关于产业教育和产业协调促进法》《关于支援职能人的经济活动法》《勤劳者职业能力开发法》《产学协力促进法》等。^[1]其中《产学协力促进法》提出政府要与企业合作助力职业教育发展。2009年制定《实施中小学教育法案》提出专门职业高中和名匠高中需注重实践经验教学,进行订单式培训,以培养适合行业的专业技术人才。2014年制定的《三年经济创新计划》改变了学习方式和职能评估标准,让学生能在学习的过程中进行实践训练。

二、韩国职业教育政策的特点分析

同中国一样,韩国受儒家文化影响深厚,在

儒学文化中“庶、富、教”是建立一个国家的三个重要因素。其中“教”对于安定国家和发展经济具有重大的作用,教育是上层社会保存阶级地位和下层社会实现阶级跨越的重要通道,所以自古以来社会及家庭对于教育及其重视。教育都被放在治国治民的首要位置,国民深信通过学习和自身努力能够提升自己的社会地位并赢得社会的尊重与认可,因此国民对于出台的职业教育政策的接受程度高,学生在接受职业教育的过程中具有相当大的主动性,正是在这种文化背景下,出台的职业教育政策才能有效的整合政府和社会各方的力量促进职业教育快速发展。在此过程中,韩国的职业教育呈现出以下特点:鼓励多种渠道办学;紧密结合产业发展,坚持人本价值导向

(一)鼓励多种渠道办学

仅仅依靠政府的力量办学是无法促进教育强盛繁荣发展的。韩国的职业教育尤其重视在公立教育投入不足时候,借助社会力量对公办教育进行补充。韩国政府提倡民间办学力量参与职业教育建设,积极利用团体、组织、以及个人力量建立起多元的职业教育体系,提升办学的效益。^[6]此外,韩国政府还拓宽多种筹集资金的渠道,例如利用世界银行的贷款来投资职业教育来为职业教育的发展提供资金保障。

(二)紧密结合产业发展

韩国的职业教育体系的另一优势在于实现了较高的教育投入转化效率。为了配合各个经济阶段的实际需要,韩国政府及时出台政策并多次修订教育法规,以确保职业教育正确应对经济发展带来的挑战。韩国产业发展经历了劳动密集型产业、技术密集型产业和知识密集型产业三个不同阶段,这三个不同的发展阶段中市场对于人才都提出了不同的需求。在造船、石油化工、电器等劳动密集型产业和加工出口为主的发展阶段,韩国政府将重心放在培养技术熟练型的劳动者,强调提升生产的效率。^[7]在技术密集型产业为主的发展时期,廉价的低技术劳动力已不再具

备优势,在此阶段所出台的政策重在于引导职业教育学校培养劳动者的技术能力,提升劳动者在具体行业当中的专业技术,并出台相应的技术能力认定政策,评价出更符合企业需要的技术人才。在知识密集型产业阶段,政府所出台的政策更加注重于培养个人各种灵活多样的能力,^[8]以形成有益于终身的职业适应能力和学习能力。

韩国职业教育政策的颁布和实施不仅配合着社会经济的发展,还在某些阶段和某些方面超前于经济发展的阶段。例如,朝鲜战争停战以后,韩国政府非常重视职业教育的发展,在50年代实现了中等职业学校的普及,为60和70年代集中发展劳动密集型产业提供了丰富的人力资源。在此基础上,80年代开始发展的大专院校,为90年代的IT时代提供了专门人才。进入新世纪以来韩国政府开始注重高端技术人才的培养,为21世纪的信息时代做好了准备。^[9]

(三)坚持人本价值导向

终身学习是新时代对人才发展提出的要求。韩国在1976年修订的《职业训练基本法》就明确了企业对职工进行职业教育的义务,为个人的终身职业学习提供了深造的机会。通过国家立法的方式整合国家和社会等多方面的力量、提供资金的保障、营造文化的氛围以及给予情感的关怀,在韩国社会形成了一个充满人文情怀的终身职业教育环境。^[10]《产业教育振兴法》明确了企业有为受职业教育的学生提供实习机会的责任,提出职业学校与当地企业建立“产学结合教育协议会”,落实“产教结合”,为受教育者提供了灵活多样的学习方式,提升了个人和社会对于职业教育的满意度。^[11]

自决定开始建设职业教育体系以来,韩国政府始终重视劳动者的社会地位,《国家技术资格法》《职业教育发展法》《证书基本法》《韩国职业能力发展机构法》等一系列法规的颁布不仅仅促进了职业教育的发展,更是将“提升劳动者社会地位”这一思想真切地落实。政府将普通教育的学位制度引入到职业教育当中,让接受职业教育

的学生也能获得代表本领域最高学位的证书。同时韩国政府还通过增加职业教育拨款提升职业院校奖学金的方式吸引的学生入读,建立“就业支持中心”为求业者提供指导和帮助,提升职业学校毕业生的就业机会和就业质量。立法保障潜移默化地改变着社会对于职业教育的看法,职业教育并不仅仅是学习劳动技能的体力训练而是培养专业的技术能力,劳动者也不是智力竞争中的失败者而是社会经济发展所需要的高素质专业化人才。

三、韩国职业教育发展提供的借鉴

相关政策法规的保障作用、导向作用和调节作用促进了韩国职业教育快速地发展,并相应地促进了韩国经济的腾飞。

(一)职业教育政策的保障作用

韩国职业教育的立法紧跟职业教育的发展脚步,依据现实的需要和问题持续出台并修订新的法律法规,形成了相当完备的职业教育法规体系,为稳定职业教育发展提供了保障。

首先,在教育办学方面。韩国的各级职业教育和培训体系都是根据政府所制定法律法规建立起来的。建国初期所颁布的《教育法》以法律的形式确定了全民都有接受义务教育的权利,且政府有责任推进终身教育的建设。根据此法,商业学校、商业高中以及广播通信大学等职业教育被列入了国家重点建设的学校当中。后续颁布的《产业教育振兴法》《职业培训法》《职业训练特别措施法》等一系列政策都持续强调职业教育的重要性。由于公共职业教育的力量覆盖度有限,《职业培训基本法》要求拥有200名以上职工的私营企业必须对员工进行培训,这一要求弥补了公共职业教育的不足。正是由于国家政策将职业教育放置在“优先的位置”,才使得了职业教育在韩国实现了前所未有的发展,展现出全新的面貌。

其次,在政府的财政支持方面。韩国政府通

过各种渠道筹集资金确保职业教育的发展,其中立法有效地保证了办学资金。韩国政府在《科学教育振兴法》中提出建立的“科学教育基金”,出台《职业培训资金法》作为征收税金建立职业培训基金的法律依据,持续增加对职业教育的资金投入,由2012年8.98亿美元到2016年增加至14亿美元,还以减免税收的方式鼓励企业参与职业教育的建设。^[12]

(二)职业教育政策的导向作用

综合对韩国政策的梳理,不难发现韩国的职业教育政策具有很强的导向作用,其主要目的是为了提升韩国职业教育的地位,扭转人们对于职业教育的负面印象。其作用主要体现在舆论导向和优惠导向。

首先是舆论导向,要大力发展职业教育,扭转人们以往观念当中“重知识轻技能”的偏见是一个重要的前提。在中小学的国情教育中强调职业教育的重要性,向学生宣传韩国的历史与现状,突出韩国国土面积狭小,自然资源匮乏,强调只有努力学习提升自己、努力工作、加强竞争能力才能在险峻的国际竞争和中占据一席之地。在强烈的忧患意识下,韩国的学生懂得重视知识、重视劳动、重视技能、形成了正确的职业态度和价值观。

在优惠导向方面,韩国政府重视提升劳动者的地位以及职业教育的地位,并为此做出了巨大努力。在入学方面,1974年的高中升学政策提高了职业高中的录取标准,改变了职业教育考试和普通教育考试的顺序,将职业高中考试放在了前面。越来越多优秀学生报考职业学校提升了职业学校的生源质量。^[13]在投资方面,政府增加对职业教育的拨款,提升职业教育的奖学金力度,以政府还息的方式允许职业学校向世界银行借款来改善办学条件。此外,规定所有的公立职业学校免除学生的学费和住宿费。在升学方面,在一样的高考分数下报考同一学校的同一专业,职高学生优先于普通学生入学,甚至能直接升入综合大学或专门大学深造。在就业方面,保障职业

学生优先就业,就业后可获得技术工人证书。^[14]

(三)职业教育政策的调节作用

韩国职业教育的变革总是在政策的指导下进行的,在法律的指导下,教育的改革行动才能有法可依,确保正确的方向和目标,避免行动的盲目性和无序性。事实上,要实现政策对于经济发展的作用,法律的制定和实施是需要超前于当前的经济发展阶段的。因为政策是否使用于现实的需要,是需要通过一定时间的实践来检验的,而教育的一大特点就是周期长,培养一批中职人才至少需要三年,培养大专人才至少需要两年,培养更高层次的职业技术人才至少需要四年,所以需要政府对未来的发展有准确的把握和正确的预测才能出台一项具有科学的指导作用的政策。

韩国政府根据经济发展的不同阶段的需要及时出台政策,主动调整人才的培养目标以满足社会经济发展过程中不断变化的需要,避免人才供给断层。^[15]职业教育是与产业的发展息息相关的,职业教育的重要作用是为了向产业生产输送人才,如果职业教育的内容与市场需求不相符合,那么脱离了产业的职业教育就只会是空中阁楼,所以产业需求才是职业教育发展的正确方向。韩国政府研究预测未来产业发展企业对于劳动力和技能需求的变化趋势和规律,以适应未来的产业发展需要。^[16]所制定的政策尽量考虑企业、劳动者、学校、雇佣者等多方面相关利益者的需要,将职业教育的发展方向与市场变化方向紧

密联系,保持职业教育发展强劲的生命力。^[17]韩国的职业教育政策在保障个人学习选择权的同时,通过扩大产业大学规模将普通大学发展为价值化的结构。最近,中等职业教育革新方案中提出:在特性化高中规模持续扩大的情况下,有必要在高等教育阶段继续区别对待教育机会。即提供为支援特性化高中进修者的继续教育,有必要同时提供以学士学位为中心的专业实务职业教育和职业高中及普通高中进修者可以参与的多种长短期职业教育。^[18]

结 语

在经济快速发展的21世纪,教育一如既往地综合国力竞争中发挥着关键作用,职业教育的发展壮大对于经济建设来说更是举足轻重。韩国的职业教育起步时间几乎与我国相同,但是韩国却在短短的半个世纪以内获得了不俗的成就,正确的政策引导是韩国职业教育快速发展并获得瞩目成就的重要原因。韩国政府着眼于本国发展实践积极应对社会经济发展的客观需要,创新政策导向、调节各方利益,逐步建立起了与经济和社会联系紧密的职业教育体系,为韩国的工业发展和社会现代化培养了大批高素质的专业技术人才。所以政策的改革创新实质是要牢牢把握本国实际需要,以人为本,锐意创新,积极进取。

参考文献:

- [1] 韩舒静.韩国职业教育政策法规的沿革及启示[J].天津中德职业技术学院学报,2016(5):45-48.
- [2] 黄日强,黄勇明.战后韩国职业教育的发展与变革[J].抚州师专学报,2001(1):45-48.
- [3] 黄日强,黄宣文.韩国技术资格制度的管理[J].江苏技术师范学院学报,2008(1):95-100.
- [4] 韩国教育开发院.韩国的教育费水准[S].1990.
- [5] 杨勇,石伟平.产业升级进程中韩国职业教育发展及其经验分析[J].职教论坛,2019(8):165-170.
- [6] 金奉焕,金恩熙,金孝元,等.职业教育概论[M].韩国:社会评论出版社,2009:55-67.
- [7] Keun, Ma Sangjin. Vocational Education Policies in the Republic of Korea: Past, Present and Future. Seoul, South Korea: KRIVET [EB/OL]. [2018-12-25]. <http://www.krivet.re.kr/eng/eu/ek/euBAAVw.jsp?pgn=1&gk=>

- &.gv=&.gn=E1-E120173749.
- [8] 韩国职业能力开发院.第二届职业教育国际论坛:探索职业教育的自由学期制活性化方案[Z].教育部·韩国职业能力开发院,2013.
- [9] 马仁听,陈爽.愿景与任务:韩国终身职业教育与培训体系研究[J].职教论坛,2015(21):91-96.
- [10] 韩国前途教育学会.先进范式的职业教育理论和实际[M].韩国:教育科学出版社,2011:88-94.
- [11] 韩相根,金敏京,安宥真,等.中小学前途教育现状调查[G].韩国:教育部·韩国职业能力开发院,2020:77-90.
- [12] Korea Educational Development Institute(KEDI).Statistics Korea(KOSTAT)[EB/OL].[2018-09-18].
<http://eng.kedi.re.kr/khome/eng/archive/report/listReports.do>.
- [13] 文振,苏京姬.中学职业教育实态分析[J].职业教育研究,2018(4):135-155.
- [14] Lim, J., & Lee, Y. *The Policy Challenge of High Skills Vocational Education and Training in the Future Social Changes* [J]. *Journal of Electronic Commerce in Organizations (JECO)*, 2019(1):39-49.
- [15] 余秀琴,金炳燮.中韩职业教育政策的若干比较研究[J].职业技术教育,2006(34):78-81.
- [16] 祝晓.面向数字化经济产业的韩国职业教育发展及启示[J].职业教育研究,2021(8):90-96.
- [17] 金焕植.通过职业教育体制改革培养职业中心大学的方案(以加强专科学校的继续教育功能为中心)[C].韩国高等职业教育学会学术大会论文集,2021:298-312.
- [18] 韩国教育部.2016年职业教育计划[S].2016.

[责任编辑 加晓昕]

A Study of the Development of Vocational Education in Korea

LI Xiaoli¹, HU Yan^{2,a}, WANG Guanan^{2,b}

(1.Chengdu Construction Vocational-Technical School, Chengdu Sichuan, 610058; 2.Sichuan Normal University a.Education School;

b.Global Governance and Regional Country Studies Institute of Sichuan Normal University, Chengdu Sichuan 610066, China)

Abstract: Since the founding of Korea, vocational education has made great strides in its development. By sorting out the policies and regulations related to vocational education in Korea, this paper divides the process into three stages: the initial stage, the mature stage and the complete stage. The characteristics of Korean vocational education include: encouraging multiple channels to run schools; closely integrating with industrial development; adhering to the people-oriented value orientation.

Key words: Vocational education; vocational education policy; cultivation of talents