

# 德国“双元制”成功奥秘：职业教育标准研发与实施

王菁华 梁伟祥 李钧敏 贺星岳 郑文山 陈德泉

**摘要** 通过实地调研、学习和研究,发现德国“双元制”成功奥秘在于其职业教育标准研发与实施。在对德国职业教育标准研发和实施的程序、内容梳理的基础上,总结出德国在理念上凝聚了促进职业行动能力的教育目标、在程序上形成了多方合作双元兼容的协调机制、在内容上做到职业教育标准和职业技能标准的等值融通、在法律上保障了职业教育标准的落实落细等四大经验,并提出观念必须统一、标准必须入法、标准协调制定、标准必须衔接、实施必须多元、行业必须监管等建议。

**关键词** 双元制;职业教育;标准研发与实施;德国

**中图分类号** G719.516 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2020)24-0066-05

## 作者简介

王菁华(1965- ),女,宁波工程学院教授,工商管理博士,研究方向:高等教育管理(宁波,315211);梁伟祥(1965- ),男,丽水职业技术学院院长,教授,研究方向:会计研究与职业教育管理;李钧敏,台州学院;贺星岳,浙江工贸职业技术学院;郑文山,衢州学院;陈德泉,浙江经贸职业技术学院

近年来,国际上似乎形成了一个共识,即二战后德国经济的飞速发展,得益于其职业教育的“双元制”。换言之,“实体经济+职业教育”正是德国国家核心竞争力的要素<sup>①</sup>。问题是企业与学校“双元”的职业教育许多国家都有,但为什么德国会如此成功?带着这个问题,我们于2019年12月,对德国职业教育进行了为期17天的考察学习。亲身感受后我们发现,与其说德国经济发展得益于“双元制”职业教育,不如说是得益于德国职业教育标准研发和实施的成功。为此,本文在分析德国职业教育标准研发和实施的程序特点基础上,提出其研发与实施的经验及对我国职业教育标准

研发和实施的建议<sup>②</sup>。

## 一、德国职业教育标准研发和实施的程序体系

德国职业教育是在德国国家资格框架(Deutsche Qualifikations Rahmen, DQR)下,将职业标准与部分教育标准融合在一起形成了德国的《职业教育条例》(Ausbildungsordnung/training regulations),即本文中所指的教育职业标准<sup>③</sup>。这一标准在类型上包含学历资格与职业资格标准两种。

在职业资格和标准体系方面,德国最新版的

① 本文是在浙江省委组织部、浙江省教育厅组织的2019年浙江省赴德国考察职业教育现代化专题研究班第四小组研究报告基础上编写而成。

② 与我国一样,世界上许多国家所制定的职业标准与职业教育专业教学标准大多是两个独立的体系。而在德国,它没有独立的(社会)职业标准,即所谓的“职业标准”,而只具有“教育职业标准”。其“教育职业标准”也被称为“职业教育条例”的综合方案,形成了涵盖职业标准的专业标准。因此,德国的职业标准指的是教育职业的专业标准。

职业分类于2010年研发并颁布,是由德国劳工局、劳动力市场与职业研究所共同主导,在联邦统计局、相关联邦部门以及职业和社会研究专家共同参与下完成的。德国职业教育法律规定的有近350个职业,在全德国范围内都按统一框架标准执行,并在不断更新,如2001—2013年间,德国新兴和更新的教育职业数量共计242个,其中,新兴教育职业的数量为48个,更新教育职业的数量为194个<sup>[2]</sup>。在职业分类基础上,联邦职业教育研究所作为德国职业教育系统规划的总设计师,牵头诸多利益相关者共同完成教育职业标准的研发、实施和更新。如2015年德国联邦职业教育研究院就研发和启用了17个新的职业资格标准和职业培训大纲<sup>[3]</sup>。

在教育体系和学历资格标准方面,2012年发布的德国资格框架将除了基础教育之外的包括职业准备教育、中等职业教育、继续教育、专科和本科、硕士和博士教育等在内的各类职业教育与专业教育划分为8个等级。各等级的职业教育课程标准,完全依据国家立法的、针对企业教学的《企业职业培训条例》和针对学校教学的《学校框架教学计划》,明确规定专业名称、培养目标、教学内容等建立课程标准,校企共同遵循。因此,职业体系标准与教育体系标准之间存在对应等值关系。

据绍市政府教育主管部门、德国工业商业企业联合会(Industrie-und Handelskammertag, IHK)等介绍,在标准研究和实施程序上,德国职业教育严格的分层管理体系为其标准研发、立法、实施提供了重要保障。

在联邦层面,联邦教育研究部和相关联邦专业部,如联邦经济与劳动部,是职业教育立法与协调的主管部门。1970年成立的联邦职业教育研究所,则是协助联邦教育与研究部解决关于职业教育根本性与全局性问题而设立的联邦级职业教育决策咨询与科学研究机构。

在州层面,教育的协调机构为各州文教部长联席会议,该委员会下设职业教育委员会,由州文教部以及雇主、雇员和州政府代表组成。

在地区层面,行业协会包括工商行业协会、手工业行业协会、律师协会等中介经济组织,是德国职业教育最重要的自我管理机构和主要组织者、主要监管机构、质量守护者,同时接受联邦政府的监督。其重要职责是认定教育企业资质、审查管理教育合同、组织实施结业考试、修订审批教育期限、建立专业决策机构、调解仲裁教育纠纷、咨询监督教育过程、制定颁布教育规章。工商企业行业协会如IHK和众多企业,作为“双元”中的重要一元,对职业教育的深度参与,是德国职业教育成为世界典范的重要原因。

在这一体系中,联邦职业教育研究所是德国职业教育系统规划的总设计师<sup>[4]</sup>,其牵头诸多利益相关者共同完成教育职业标准的研发、实施和更新,其研发程序遵循严格的组织路径,一般经过资格需求分析阶段、条例研发阶段和条例实施阶段。但其研发的职业教育标准都会进入《联邦职业教育法》《联邦职业教育促进法》《职业教育条例》及其配套法律体系中,由政府相关部门颁布实施。如德国联邦政府经济部颁发的《职业教育条例》规定了教育职业的名称、教育培训时长、教育职业规格、教育框架计划和考试要求。这些构成了德国职业教育标准的逻辑框架和主要内容。因此,联邦职业教育研究所牵头研发的标准通过联邦政府和州政府以法律形式固化下来,由地方的行业协会、企业、跨企业培训机构和学校等共同实施和监督。

半个世纪以来,德国已经形成一套涵盖400多种职业并不断更新的职业(培训)标准,对职业确立、培训内容和时间要求、证书取得等都有十分清晰的法律界定,明确了依据德国的职业(培训)教育标准,并由企业和学校双元具体实施,保障了职业教育人才培养的高质量,形成了代表德国职业教育标准研发与实施的四大经验。

## 二、德国职业教育标准研发和实施的经验

### (一) 理念上,凝聚了促进职业行动能力的教育目标

职业教育标准制定的最高目标就是培养职业行动能力,联邦职业教育法2005年第一条第三款规定:“通过有序的教育过程,传授为在不断变化的就业环境中从事合格的职业工作所必需的职业技巧、知识和能力——职业行动能力。”<sup>[5]</sup>这在德国是统一的标准,也是其框架教学计划的根本依据。

这是因为,由于企业经营环境对人才规格需求一直随着经济社会的发展而不断变化,要求培养出来的学生不仅具备解决职业问题的专业能力,同时还要具备较强的跨专业领域的个人能力、社会能力、方法能力与学习能力,即职业行动能力。在德国职业教育领域,坚持职业教育的职业性、发展性、行动性,重视学生职业行动能力的培养是具有悠久历史的传统教育理念。

早在20世纪八九十年代,德国就把完整能力观的理解反映在职业教育条例和国家资格框架的研发之中。在州文教部长联席会议(Kultusministerkonferenz, KMK)确定的职业学校框架教学计划中,同样也强调了所有的教学目标与内容都应以发展行动能力为导向。这种以职业行动能力

研发为目标的教学计划,将指向职业实践的行动领域作为教学内容,通过行动导向的双元制、工学交替、跨企业培训等教学方法,培养了学生指向当今以及未来职业的行动能力。

## (二) 程序上,形成了多方合作双元兼融的协调机制

由联邦、州、地区三级构成的职业教育分层管理体系为其标准研发、立法、实施提供了重要保障。德国政府在推进职业教育方面的主要作用:一是为职业学校等公立机构提供了经费支持;二是在国家制度框架下,通过政府组织和协调,搭建一个由行业企业、工会组织及职业学校等利益相关方共同参与的职业教育事务决策和高议平台,形成了多方合作、双元兼融的协调机制。

在这一过程中,德国企业在高等职业教育标准实施中的积极作用不可小视。如我们在德国巴斯夫集团、德国 FFT 智能制造有限公司学习中发现,这种积极作用除了来自于许多企业内部对于人才战略储备的考量,也有来自于企业对于现时用工的需求与用工成本的细思,最终也得益于联邦政府对于企业职业教育的促进。如联邦政府从20世纪初就已连续展开“职业教育攻势行动”,以敦促企业提供更多的培训岗位,肩负起对于职业教育发展的责任<sup>[6]</sup>。更有像BBZ (Berufsbildungszentrum, BBZ) 这样的跨企业培训中心,不仅为自己而且为中小企业培养了职业教育人才。

在多年的运作中,德国政府在宏观制度层面强化了职业教育标准和理念的协调统一,德国行业组织、企业协会、研究机构、工会、高校、学生等在中微观层面不断实施和监督,各主体之间建立了实质性的“政府协调、行业监管、企业主导、学校补充”的多方合作、双元兼融的协调机制。各方利益通过法律、机构职能和决策机制等得以实现,体现在双元制职业教育“框架发展—标准研发—执行监管—评估认证”全过程。

## (三) 内容上,做到职业教育标准和职业技能标准的等值融通

为提高职业教育质量,德国构建了普通教育与职业教育之间等值的国家资格框架。国家法律规定下的职业资格框架制度中的资格是个人具备的经主管机构评估并确认达到既定标准的学习成果的标志,通常包括证明、证书、文凭、学位等形式,在类型上包含学历资格与职业资格两种。

无论是学历资格还是职业资格都是在《职业教育条例》等纲领性文件指导下制定职业教育资格能力标准、实施教育教学以及进行能力评价和资格评估。所以,德国国家资格框架将所有类型的教育与资格(证书、文凭、学位等)根据统一

标准对应起来,纳入统一框架中,促进了职业资格与学历资格在横向上的等值与互换,强化了职业教育标准与其他教育领域资格的等值与融通,最终实现了普通教育、职业教育与培训以及高等教育的等值融通。

具体说,学生毕业即可进入职业活动领域,再通过高层次技能培训,成为高级技术人员或者师傅,还可以进入高等专科学校、应用科学大学和其他大学深造。双元制教育是通向职业进修和普通高等教育的“立交桥”,保证了人才职业发展的上升通道,使得德国职业教育领域毕业证书与普通教育领域和学术领域毕业证书之间具有等值性。

## (四) 法律上,保障了职业教育标准的落细落实

德国通过合理、完善的法律和政策制度确保个体、企业、行会对职业教育的积极参与,是其成功的关键<sup>[7]</sup>。根据德国《基本法》的规定,各州拥有包括教育在内的文化主权,所以德国职业教育体制是:学校形式的职业教育由各州负责,按《州学校法》的规定实施;校外特别是企业形式的职业教育,则由联邦政府负责,按《联邦职业教育法》《联邦职业教育促进法》《手工业条例》《联邦劳动促进法》《企业宪法》《联邦青年劳动保护法》及其配套法规执行。

在这些法律保障下,企业主导建立职业培训关系。据BBZ 等跨企业培训中心介绍,学生依照法律与企业签署准工作合同式的培训合同,企业推荐学生到合适的职业学校就读。学生3天在企业跟随实训指导教师做学徒,2天在职业学校教师指导下在学校做学生,一般总学习时长为3.5年。学生在企业做学徒实习由企业支付工资。从2020年1月1日起,德国政府规定学生学徒最低工资要达到每月515欧元,而有些著名企业的学徒工资已经达到1200欧元左右<sup>[8]</sup>。但企业花费的部分成本都能通过学徒用工效益以及学习结束后员工的及时更新补充而得以补偿。这一模式的职业教育在德国约占80%。还有20%的学生通过在职业学校的5年学习也可以取得国家承认的职业资格证书。

类似规定和做法都可以在上述法律规范中找到依据。更为重要的是,德国是一个非常严谨和遵守纪律的民族,所有规定的学习项目、学习内容、学习时长、企业实习和学校学习等各个环节都能得到有效执行。

## 三、德国职业教育标准研发与实施的启示

### (一) 观念必须统一

德国政府高度重视职业教育,通过《联邦职业教育法》《手工业条例》等法律法规统一企业的职业教育标准;通过

《州学校法》规范学校职业教育标准。在统一法律框架下,企业、学校、学生和家長等各利益相关方,共同认同职业教育和双元制,共同行使法律赋予的权利,共同承担相应的法律义务,共同执行职业教育标准,形成一个职业教育的利益共同体,这是德国“双元制”成功的关键之一。

进入新世纪以来,随着国家“卓越计划”、应用型本科转型试点、高职“双高计划”等工程实施,许多动手能力强的青年一代开始突破传统意识选择应用型本科和职业教育,也得到更多家长的支持。一些地方也把高技能人才作为人才工程的组成部分,全社会对于应用型人才和职业技能人才接受意识和行动都在加强。在此基础上,国家要进一步倡导建立职业教育与高等教育等值体系,开展职业教育启蒙与生涯教育,加强职业技术人才和应用型人才培养的舆论引导和职业教育文化宣传,促进全社会对职业技术人才的认可和支持。

## (二) 标准必须入法

德国联邦政府与州政府制定的《职业教育法》《职业教育条例》以及配套的《企业基本法》《培训师资格条例》《青年劳动法》《职业教育促进法》《实训教师资格条例》等法律法规和开发的300多个职业教育标准及职业技能标准,对于形成共识、统一组织和落实职业教育双元制人才培养模式意义重大,大大加强了德国职业教育的权威性,成为德国职业教育成功的重要依据和根本保障。

为此,建议浙江省等一些省份可以先行先试,在研究、研发、试行过程中逐步探索并形成浙江省职业技能标准和职业教育标准体系,待相对成熟后,适时颁布相应的地方法律法规。同时,针对职业教育参与主体的单一化问题,通过法律明确行业企业参与职业教育的责任、权利以及规范、标准,调动社会各界特别是行业企业主体作用的发挥,进一步促进产教融合、科教融合和校企合作等真正落地。

## (三) 标准协调制定

德国职业教育标准是分层制定的。联邦职教所组织研究、起草、研发并适时调整职业标准,联邦政府主管部门颁发职业教育法律法规,比如,IHK等工商协会组织制定职业技能培训标准《企业职业培训条例》等,各州文教部长联席会议制定职业学校教学标准《学校框架教学计划》等。但分层制定的所有标准都在国家《联邦职业教育法》等统一法律框架下进行,保证了德国职业教育标准制定与实施的统分有序。

这种“协调性”原则<sup>[9]</sup>启示我国职业教育标准建设要建立统分有序的协调机制。2019年,浙江省和部分设区市成立了职业教育工作联席会议,建议进一步完善联席会议运行

机制,增强联席会议职业教育资源整合职能,切实加强对职业教育工作的统筹协调。同时,在联席会议架构下,组建浙江职业教育咨询指导委员会、省级职业技术教育协会以及由省教科院或省教育评估院与相关部门组成的职业教育标准研究研发工作小组,或者由政府出资培育像德国联邦职教所性质的机构,即单独设立负责系统设计和研发职业教育标准与职业技能标准的研究院所。

## (四) 标准必须衔接

由职教研究所的专家、企业的雇主和雇员、职业学校的教师等三方代表组成的职业标准制定委员会,保证了职业需求与教育体系的融合、职业教育标准与职业技能标准的衔接以及职业教育与普通教育的融通,也为人力资源的最大化开发和利用提供更多更便捷的路径和通道,对德国工业4.0起到强大推动作用。

我国在国家宏观层面,应根据学历资格体系与职业资格体系之间相互分离现状,构建具有我国职业与教育特点的国家资格体系。国家资格体系应涵盖各级各类职业资格证书与学历证书,以资格或能力的递升为依据划分职业资格等级与教育等级,使职业体系的技能等级能够与教育体系的教育等级相对应<sup>[10]</sup>。在此基础上,各省级层面,在上述标准研发和实施机制下,具体研发课程标准、培训标准和监督体系,通过建立职业资格与学历资格的等值关系,提升职业吸引力<sup>[11]</sup>。

## (五) 实施必须双元

企业(或跨企业培训中心)按照《企业职业培训条例》开展职业技能培训;职业学校按照《学校框架教学计划》实施理论课程教学。企业或跨企业培训中心与职业学校的紧密配合、分工协作、执行严格,保证了职业教育标准“双元”实施的质量。这也是德国“双元制”的核心所在。

从我国现实情况看,随着产教融合的深入推进,学校和企业双元教育的模式已经初步形成,但是还存在学校系统比较积极而企业积极性不高,产与教之间衔接程度尚欠紧密等现象。究其原因,是两者的分工协同作用还没有系统的制度保障。建议浙江等一些省份可以先行先试,在拟出台的《浙江省职业教育条例》中对于企业在双元教育中的地位、作用、税收等政策加以明确,以鼓励企业与院校一样成为双元教育的主体之一。

## (六) 行业必须监管

在对德国工商企业行业协会,如IHK的调研中发现,这些中介组织功能非常强大。他们全程监督管理负责双元制工作合同各阶段的执行,并组织职业资格证书的考试管理工

作。他们既是职业教育的组织者,也是职业教育的主要监管机构,更是职业教育的质量守护者,保障职业教育标准与职业技能标准的落细、落实。

由于国情不同,我国虽也设有类似的行业组织,但都不太成熟。为此,建议政府应引导和培育类似的中介组织,赋

予其提供各类须经职业教育培训的职业信息、提供职业教育实习岗位信息、提供职业教育咨询服务、提供职业资格鉴定评估服务、提供职业教育标准实施监管调解、提供资格认证等服务功能,使之成为连接教育和社会经济以及促进、规范和监管职业教育标准研发与实施的重要桥梁。

## 参考文献

- [1][9]姜大源.德国“双元制”职业教育再解读[J].中国职业技术教育,2013(33):5-14.
- [2]谢莉花.德国职业教育的“教育职业标准”:职业教育条例的开发内容、路径与经验[J].外国教育研究,2016(8):28-40.
- [3]罗毅.德国更新实施17个职业培训大纲[J].世界教育信息,2015(23):75.
- [4]徐红岩.联邦职业教育研究所:德国职业教育系统规划的总设计师[J].职业技术教育,2014(30):44-45.
- [5]姜大源,刘立新.(德国)联邦职业教育法(BBiG)(2005年4月11日版)[J].中国职业技术教育,2005(35):56-62.
- [6]朱晨辉.发达国家职业教育面面观[N].教育文摘周报,2007-02-14(4).
- [7]李延平,郑少扬.制度效用:德国职业教育高质量可持续发展的逻辑[J].比较教育研究,2019(10):105-111.
- [8]青木.德国提高工匠证书含金量,工匠职业有望成为“金饭碗”[N].环球时报,2019-08-15.
- [10]谢莉花,余小娟,尚美华.国际职业与教育分类标准视野下我国职业体系与教育体系之间的关系[J].职业技术教育,2017(28):74-79.
- [11]谢莉花.提升职业教育吸引力——基于德国的经验[J].中国职业技术教育,2019(30):42-49.

### Secret to Success of German “Dual System” : Development and Implementation of Vocational Education Standards

Wang Jinghua, Liang Weiyang, Li Junmin, He Xingyue, Zheng Wenshan, Chen Dequan

**Abstract** Through field investigation, study and research, it is found that the secret to the success of German “Dual System” lies in the development and implementation of its vocational education standards. On the basis of retrospecting the procedures and content of the development and implementation of German Vocational Education Standards, it is found that German four major experiences are as followed: in the ideas to condense the educational goals of promoting vocational action ability; in the procedures to form a coordination mechanism of multi-party cooperation and dual system integration; in the contents to realize the equivalence of vocational education standards and vocational skill standards; and in the laws to guarantee the implementation of vocational education standards. Based on this, six recommendations are proposed that concepts must be unified, standards must be incorporated into the laws, standards must be formulated in coordinated way, standards must be converged, implementation body must be diversified, and industry must participate in the supervision.

**Key words** dual system; vocational education; development and implementation of standards; Germany

**Author** Wang Jinghua, professor of Ningbo University of Technology (Ningbo 315211); Liang Weiyang, professor of Lishui Vocational and Technical College; Li Junmin, Taizhou College; He Xingyue, Zhejiang Industry and Trade Vocational College; Zheng Wenshan, Quzhou College; Chen Dequan, Zhejiang Industry and Trade Vocational College