

美国帕金斯职业教育法案的历史沿革与价值负载

□王羽菲

摘要:职业教育立法是实现职业教育工具价值和本体价值的根本保证和制度设计。美国较早开始了关于职业教育的立法工作,形成了以帕金斯职业教育法案为代表的较为成熟的职业教育法案。在立法过程中呈现出对教育公平的持续追求、对终身教育的时代彰显、对新联邦主义的现实融入的价值负载。美国职业教育立法对我国完善职业教育法治建设在以科学立法为根本指导助推职业教育改革进程、以健全职业教育经费投入机制为重心保障职业教育运行、以绩效问责管理为抓手提升职业教育质量等方面都具有重要的借鉴价值。

关键词:美国;职业教育;帕金斯职业教育法案

作者简介:王羽菲(1994—),女,河南郑州人,北京师范大学教育学部博士生,研究方向为职业教育政策与法律、比较职业教育。

中图分类号:G719

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2022)09-0121-08

职业教育问题是世界各国所关注的重要主题。建立健全的职业教育法律政策体系同样是时代发展的必然趋势。美国作为一个法治国家,外部条件优越,具有较为完备的经济、技术、政策环境。职业教育法案如同风向标和指挥棒,指引着美国职业教育的发展走向。帕金斯职业教育法案在美国职业教育立法史上具有典型代表性。1984年,美国联邦政府颁布了《卡尔·D·帕金斯职业教育法案》(Carl D. Perkins Vocational Education Act of 1984,以下简称《帕金斯法案I》),成为指导美国职业教育发展的纲领性文件。全民职业教育的序幕由此拉开。自20世纪以来,随着经济全球化浪潮、社会进步、市场劳动力需求的变化,美国联邦政府适时对该法案进行修订,形成了帕金斯职业教育系列法案。帕金斯职业教育法案作为美国职业教育史上的里程碑式法案,始终与美国职业教育发展紧密相随,更好地促进了美国职业教育与时代接轨。因此,本研究以帕金斯职业教育法案为研究对象,针对法案的核心内容加以分析,明晰美国职业教育立法的历史沿革及其价值负载,进而为我国职业教育法治建设提供适切的国际经验借鉴。

一、美国帕金斯职业教育法案的历史沿革

美国职业教育的发展史本身就是一部职业教

育立法史。纵观美国历史,政府通过颁布、修改和重新授权教育立法来回应其本国的社会和经济需求。自1984年以来,帕金斯职业教育法案在不断地演进历程中已经成为联邦政府授权支持职业教育发展的主要法律,开启了在帕金斯职业教育法案推动下的美国职业教育改革征程。

(一)开启职业教育新局面的《帕金斯法案I》

20世纪80年代后,美国处于新的国际竞争和劳动力培训需求的大环境中。1984年10月19日,罗纳德·威尔逊·里根(Ronald Wilson Reagan)总统签署了《帕金斯法案I》,该法案于1985年7月1日生效。该法案启动了自1963年《职业教育法案》以来最大的职业教育改革,开启了美国职业教育新局面。

一是在立法目标方面,此次法案有两个目标:提高职业培训的质量;重视教育公平,继续推进职业教育项目的现代化,并覆盖所有学生,特别是那些以前没有得到充分服务的群体,通过立法来消除性别偏见和刻板印象。在实现这些目标的同时,立法者认为,与企业 and 劳工的联系对于加强美国职业教育体系至关重要,因此要密切商业领域同职业教育之间的关系。此外,该项立法要求与《职业培训伙伴法》(the Job Training Partnership Act, JTPA)在项目运作方面进行协调,特别强调两个数据系统之间

的信息交流与共享。二是在资金方面,该法案向各州提供联邦资金,主要分为专项项目资金、针对特殊群体的资金和行政管理资金三大部分,各州根据灵活的标准将联邦资金分配给当地学校、社区学院或职业教育项目。三是在特殊人群方面,重视特殊群体接受职业教育是此次法案所要解决的一项关键问题。1963年到1984年的社会和立法环境导致了教育和社会政策的转变,助推《帕金斯法案 I》中纳入特殊人群。《帕金斯法案 I》为职业学校、相关项目和勤工助学提供了联邦政府的支持,更加注重为特殊人群提供职业教育项目,包括残疾人、弱势群体、单亲家长和家庭主妇,以及被监禁的个人,设立了针对特殊群体的专项资金^[1]。

《帕金斯法案 I》旨在纠正职业教育缺乏具体方向的问题,将联邦政府在职业教育中发挥的作用集中在两个问题上,即机会和质量。这项法案解决了职业教育和美国劳动力再培训日益增长的需求,重点是改善职业教育项目,为特殊群体的学生提供服务。

(二)强调中学教育和中学后教育整合衔接的《帕金斯法案 II》

1990年9月,乔治·沃克·布什(George Walker Bush)总统签署了《卡尔·D·帕金斯职业与应用技术教育法案》(Carl D.Perkins Vocational and Applied Technology Education Act of 1990,the Perkins Act II,以下简称《帕金斯法案 II》),“职业与应用技术教育”这一新名称由此诞生,改变了美国职业教育的发展方向,表明国会开始重视对工作中所必需的学术和职业技能在科技与社会中的作用^[2]。

一是在法案目的方面,《帕金斯法案 I》的目的是改善职业教育项目质量和帮助特殊人群,而《帕金斯法案 II》的目的是改变美国提供职业教育的方式。美国国会认为,要使职业教育保持相关性,使学生为劳动力日益增长的技术需求做好适当准备,就必须教授更广泛的技能,并将基本的学术概念纳入课程。有学者指出,“自《史密斯—休斯法》以来,倾向于将职业教师、学生和课程与学校社区的其他部分隔离开来。”依据《帕金斯法案 II》,美国国会打算将职业教育与学术教育结合起来,并在中学和中学后教育机构中与职业教育和企业之间建立更紧密的联系^[3]。同时,为了达到刺激职业教育质量提升的

目的,《帕金斯法案 II》要求各州制定绩效标准并实施相应措施,以此来对中学阶段和中学后阶段职业教育绩效进行测评。二是在特殊人群方面,有研究指出,就实施效果而言,《帕金斯法案 I》并未实质性提升职业教育质量,包括有效地扩大特殊人群参与的机会和途径。因此,《帕金斯法案 II》加强了向弱势群体、残疾人和其他特殊人群学生提供服务的相关规定。特殊人群在《帕金斯法案 II》中被定义为残疾人、来自经济困难家庭的个人,包括寄养儿童、准备接受非传统领域(非传统领域主要是指从传统意义上来看不适合学生性别等情况的项目)培训和就业的个人、单亲父母(包括单身孕妇)、流离失所的家庭主妇以及其他存在困难的个人(包括英语水平有限的个人)。三是在资金方面,法案要求至少75%的资金分配给地方^[4]。法案授权了1991至1995财政年度的拨款,包括向各州提供职业教育援助资金、基本州赠款、特别计划拨款等类型拨款^[5]。

《帕金斯法案 II》强调了学术教育与职业教育的结合,旨在将中学教育阶段和中学后教育阶段职业教育活动协调成一系列连贯的课程,使学校和工作结合更加紧密,由狭义的专门技术培训向“面向工业的所有方面”的培训转变^[6]。由此观之,《帕金斯法案 II》反映了当时为促进职业教育与学术教育融合所作出的政策改革努力。

(三)以解决现实问题为核心的《帕金斯法案 III》

由于缺乏掌握熟练技术劳动力的现实问题,国会在进行了大量辩论、委员会听证会后,《卡尔·D·帕金斯职业与应用技术教育法案》(Carl D. Perkins Vocational and Applied Technology Education Act of 1990,the Perkins Act III,简称《帕金斯法案 III》)于1998年10月31日由威廉·杰斐逊·克林顿(William Jefferson Clinton)总统签署,由教育部门的职业和成人教育办公室负责管理此法案,为21世纪的职业教育设定了可观的远景。

一是在定义方面,《帕金斯法案 III》将职业技术教育定义为一种有组织的教育项目,提供一系列直接相关的课程,帮助个人在当前或新兴行业(不需要学士学位或高等学位)从事有偿或无偿工作。有关课程包括基于能力的应用学习,有助于提高个人的学术知识、更高层次的推理能力、解决问题的技能,以及作为一个有生产力和贡献社会的成员实现

经济独立所必需的职业特定技能。二是在资金方面,法案在如何使用联邦资金方面为职业技术教育提供了更大的灵活性^[7]。《帕金斯法案Ⅲ》规定将至少 85% 的资金分配给地方教育机构,最高 10% 的资金用于州行政活动,包括一些机构(如监狱)的个人项目、非传统项目和与就业有关的服务。三是在绩效指标方面,《帕金斯法案Ⅲ》规定,各州绩效问责制度由核心绩效指标、可自由决定的指标以及现有的绩效指标三部分组成,由各州与教育部部长商议绩效水平。核心绩效指标包括学生的学术和技能获得情况、毕业证书及相关证书、就业情况、在非传统领域就业情况。《帕金斯法案Ⅲ》规定,对未能达到相应绩效水平的各州给予制裁,以及根据《帕金斯法案Ⅲ》和《劳动力投资法》(Workforce Investment Act, WIA)对超出绩效水平的各州予以奖励^[8]。在此期间实施的更为严格的问责措施,强调教育系统和劳动力系统之间的高质量、灵活性和无缝沟通,而这不仅仅是帕金斯职业教育法案的使命,也是国家教育改革运动不可分割的一部分。为了让所有的学习者工作和终身学习做好准备,需要在多个方面进行系统的改革^[9]。

《帕金斯法案Ⅲ》还取消了《帕金斯法案Ⅱ》中授权但未实施的项目。《帕金斯法案Ⅲ》以精简和增加灵活性为主要特征,这反映了国会重新授权程序背后的驱动力和意图,即确保根据《帕金斯法案Ⅲ》中获得资金的职业教育项目能够对美国面临的经济和就业现实及时作出反应。另外,在整个《帕金斯法案Ⅲ》中,越来越多地提到在课堂上使用技术、教师技术培训和远程学习。

(四)优化职业教育改革发展的《帕金斯法案Ⅳ》

进入 21 世纪,美国联邦政府注意力已经转向了全球化,并迫切需要技术技能高度熟练的高质量劳动力,急需提高中学教育和中学后教育的学术水平和技术水平,要求职业教育指导学生准备进入高技能、高工资、高需求的职业^[10]。2006 年 8 月 12 日,George Walker Bush 总统签署了《帕金斯法案Ⅳ》,并于 2007 年 7 月 1 日开始生效。

一是在定义方面,该法案反映了国会在“语言”上的变化,“职业技术教育”一词被“生涯与技术教育”(Career and Technical Education,以下简称 CTE)所取代。《帕金斯法案Ⅳ》将 CTE 定义为有组织的

教育活动,提供一系列课程,向个人提供学术和技术知识与技能,个人需要为继续教育和当前或新兴职业的职业生涯做准备。CTE 包括以能力为基础的应用学习,有助于学生的学术知识、更高层次的推理和解决问题的技能、工作态度、通用职业能力、技术技能和职业特定技能,以及个人对行业各方面的知识,包括创业精神。二是在资金方面,《帕金斯法案Ⅳ》是联邦政府向各州提供资金的主要依据,用于改善中学和中学后 CTE 项目。《帕金斯法案Ⅳ》主要授权的是基本州赠款项目。同时,基本州赠款项目依据公式向各州进行分配。该公式按比例向人口较多以及人均收入低于平均水平的州提供更多的赠款。资金的使用包括发展学生的职业和技术技能,提供教学材料和设备,支持专业发展、职业和学术咨询,开发和更新 CTE 课程,评估 CTE 项目等。三是法案通过加强州和地方问责规定、完善绩效责任系统,将中学和中学后教育的学术和技术内容联系起来。核心绩效指标由此前的 4 项细化拆分为中学教育阶段的 6 项和中学后教育阶段的 5 项。

《帕金斯法案Ⅳ》旨在发展选择参加 CTE 项目的中学和中学后教育阶段学生的学术、职业和技术技能,特别是为学生在当前或新兴职业中从事高技能、高工资或高需求职业做准备的项目。绩效问责增加了对 CTE 学生学业成就的关注,加强了中学和中学后教育之间的联系,试图通过加强包括中学和中学后教育机构、雇主和行业伙伴在内的利益攸关方之间的合作,来应对不断变化的劳动力需求^[11]。

(五)打造高质量职业教育体系的《帕金斯法案Ⅴ》

自国会通过《帕金斯法案Ⅳ》以来的 12 年里,美国经济已经发生了巨大的变化,越来越依赖科学、技术、工程、数学学科和其他熟练工人。为了更好地应对美国劳动力市场巨变、技能鸿沟、“制造业回归”等现实挑战,2018 年 7 月 31 日,《帕金斯法案Ⅴ》(Strengthening Career and Technological Education for the 21st Century Act, Perkins V, 以下简称《帕金斯法案Ⅴ》)由唐纳德·特朗普(Donald Trump)总统签署通过,并于 2019 年 7 月 1 日正式生效实施。

一是关注特殊人群。《帕金斯法案Ⅴ》包括更新特殊人群的定义、扩大特殊人群的范围、保障特殊人群接受 CTE 的权利等法律规定。《帕金斯法案

V》规定允许学区使用联邦资金为所有学生提供服务。《帕金斯法案V》明确了帮助特殊人群的条款：帮助残障人士、来自经济困难家庭的个人、为非传统领域做准备的个人、单亲父母(包括单身孕妇)、失业人员、无家可归的人、在寄养制度内的青少年(或在寄养制度外的长者)、父母是现役军人的青少年、英语学习者这些特殊人群报名并完成CTE课程,为他们的高技能和高工资就业做好准备,这使得《帕金斯法案V》成为促进教育多样性和公平性的一项关键立法^[42]。《帕金斯法案V》从职业教育的教师、专门教学辅助工作人员和准专业人员入手做好准备,为属于特殊群体的学生提供适当的便利,包括利用普遍设计学习的原则、多层次的支助制度以及积极的行为干预。二是重视对接劳动力市场。近年来,以工作为基础的学习,包括学徒制、在职培训、实习等一直是美国联邦劳动力政策的主要焦点之一。《帕金斯法案V》进一步修正了CTE的定义,“就业能力与技能”的概念被添加到《帕金斯法案V》的核心目的中,提高CTE与就业需求的一致性^[43]。《帕金斯法案V》要求州和地方为所有学生提供参与以工作为基础的学习机会,为学生提供真实技能,并培养学生对特定职业领域所需任务的深入、直接参与。三是完善绩效问责系统。《帕金斯法案V》在《帕金斯法案IV》的基础上,对中学与中学后教育阶段的绩效指标进行了精简与更新,通过更新核心绩效指标以配合《每个学生都成功法案》中提出的走向“高标准,问责制”的要求。在核心绩效指标的设计上,《帕金斯法案V》更加关注CTE学生的学业成就,加强中学与中学后教育之间的衔接与联系。在实施方面,由各州及地方政府根据现状与发展需要自行制定绩效目标。

由此观之,自1984年以来,帕金斯职业教育法案持续为州和地方职业教育项目提供了强有力的联邦支持,这些由州和地方领导人创建和运营的职业教育项目为学生提供了在广泛领域竞争和成功所需的知识、技能和经验。通过关注职业教育系统的一致性和项目的改进,帕金斯职业教育法案对于确保职业教育能够满足学习者和雇主不断变化的需求至关重要,持续为职业教育项目提供联邦支持,重点是提高职业教育学生的学术和技术成就,不断加强中学和中学后教育之间的联系,逐步实现

职业教育与普通教育的整合,建立和完善绩效问责制。在帕金斯职业教育法案的规制下,相关定义不断更新完善,联邦政府对职业教育的资金投入呈现持续上升趋势,资助范围和对象群体不断扩展,同时不断加强向弱势群体、残疾人和其他特殊群体提供教育服务的规定,受益人群显著增加,职业教育系统日趋完善。

二、美国帕金斯职业教育法案的价值负载

(一)人本主义:美国职业教育立法对教育公平的持续追求

在美国职业教育的历史发展中,关照个体的人本主义理念一直留存其中。同时,美国职业教育法案在工作世界和哲学范式转变的运行轨迹中厚植了人本主义意蕴,尤其是在当前美国职业教育的实践中尤为突出。美国职业教育法案在执行联邦公共事务“正义”基本功能的基础上,指向基于个体自由的教育权和个体发展与尊严的维护^[44]。人本主义保护“个体、人类内在尊严、人性权力和价值、具有自主性的自我导向发展”^[45],强调了人类自身权利和价值的不可侵犯性。

教育公平理念是政治、经济领域的自由和平等权利在教育领域的延伸。由于现实社会中存在政治经济地位的不平等和个体差异,“教育机会均等”成为教育公平、教育民主化的核心问题。教育机会均等的目的在于改变处于不利地位的社会阶层的教育状况,“都应尽可能从教育制度本身得到补偿”^[46]。人本主义重视全人类的发展和维护个体权利,从消除歧视和不均等方面出发对特殊群体接受教育加以关照,彰显了对教育公平的坚实守护。

自20世纪90年代以来,美国颁布的一系列职业教育法案都尤为强调通过各种资助方式为社会特殊群体提供广泛的职业教育项目,自《帕金斯法案I》伊始,更是明确地将教育公平作为立法目标,扩大职业教育覆盖面,从而更好地保证其平等的受教育权利和机会。人本主义强调每个个体都能将命运掌握在自己手中,都有改变自身命运的权利,而受教育权也是各项权利中的重要组成部分。美国职业教育在立法过程不断地用法律的形式逐步扩展了职业教育对象的定义域与覆盖面,同时通过多样化举措为所有学生创造并提供参与职业教育项目的机会,尤其重视特殊人群接受职业教育权利的保

护。从职业教育的角度出发,美国职业教育立法突出了对特殊群体乃至全体人群的现实关照,使职业教育项目成为“共享的教育机会”,彰显了人本主义的价值追求,在理念上遵循“共享的教育机会平等”的原则,体现了教育公平的光辉,致力于让每位美国公民的未来生涯拥有多样可能。

(二)STC 理念:美国职业教育立法对终身教育的时代彰显

STC 即“School to Career”,指学校到生涯的过渡。美国由 STW(School to Work)运动转向 STC 改革,承接并延续了 STW 的核心要义,同时,“关注学生”的新内涵被赋予其中,将教育目标延伸至学习者整个生涯的发展,帮助学习者能够顺利且平稳地完成从学校到整个职业生涯的过渡,涵盖了终身教育、全民职业教育、加强与企业界合作及课程整合等,代表了 21 世纪美国职业教育的发展方向^[17]。STC 理念更加彰显了教育的终身性、动态性和全面性,意味着让学生具备终身学习和发展的能力,要求政府建立一个面向所有学习者开放的终身学习体系来完成学习者在学校与职业生涯发展之中顺利衔接。STC 理念下美国职业教育的最新改革实践在学校教育和未来职业生涯发展之间建立了有效衔接,并将其贯穿于职业教育的各项改革^[18]。首先,STC 理念要求职业教育不再短视、功利地帮助学生直接从事单一工作、掌握特定职业技能,而是力求为个体终身发展提供合理的、适切的职业生涯规划与指导,为学生提供多样化的生涯发展道路选择;其次,STC 继承、巩固和发展了全民职业教育的理念,致力于提升职业教育的社会认同度、扩大职业教育生源群体范围;再次,STC 弥合职业教育中教育教学内容与社会市场需求之间的鸿沟,避免二者脱节的困境,倡导加强企业与学校间的合作与联系,明确企业参与职业教育的重要性^[19]。因此,STC 理念认为职业教育不应狭隘地关注学生立即就业情况,而要将目光长远地放置于学生未来的整个职业生涯,尤其是职业教育更应面向受教育者的整个人生。

终身教育理念是美国职业教育的重要理论基础之一。法国教育家保罗·朗格朗(Paul Lengrand)1965 年提出了终身教育的概念,旨在为人们提供一生的教育机会来更好应对科学技术日新月异、知

识呈现爆炸式增长所带来的层出不穷的挑战^[20]。终身教育是贯穿人的一生所进行的学习活动,不局限人群和场所^[21]。马克思在强调培养全面发展人才时曾指出:“大工业的本性决定了劳动的变换、职能的更动和工人的全面流动性,承认劳动的变换、从而承认工人尽可能多方面的发展,是社会生产的普遍规律、并且使各种关系适应于这个规律的正常实现。”^[22]因此,为适应不断变换的社会发展需要,终身教育就显得尤为重要。

正是由于美国在世界经济、科技发展过程中持续“领跑”,由日新月异的科技革命所引发的对终身教育的渴望也尤为强烈,这也是将“职业技术教育”更名为“生涯与技术教育”的主要原因^[23]。如今,STC 理念在职业教育实践改革方面发挥着重要的导向作用,提供了基本的范式。美国帕金斯职业教育法案在修订发展过程中遵循了 STC 理念,超越了传统的学校教育的局限,延伸至学生毕业后的工作阶段,指向整个人生生涯,全方位地帮助受教育者为其职业、生活做好准备,为实现学习者成长与成功做出努力,突出了终身教育的导向性,将职业教育扩展为一种覆盖受教育者全人生各阶段的生涯教育,进一步反映了终身教育的时代价值。

(三)新公共治理:美国职业教育立法对新联邦主义的现实融入

新公共治理是 21 世纪初由爱丁堡大学国际公共管理学教授斯蒂芬·奥斯本(Stephen P. Osborne)提出的一种管理模式和理论,它力图将政治与技术,即价值理性和工具理性结合起来,超越传统公共行政和新公共管理的两分法^[24]。新公共治理理论主要强调公共服务供给主体的多元化与多层次,权责分明,公共服务的提供者不再局限于政府,而是多个公共服务组织;强调公共服务系统内各组织间通过协同、沟通、互动的方式进行治理,特别强调共同价值的构建;倡导“服务主导”的理论和方法^[25]。

新联邦主义是 20 世纪 70 年代初期美国总统尼克松(Richard Milhous Nixon)提出并实施的一项重要重要的社会经济政策,实行以“分享岁入”为重要措施的经济金融方案。尼克松认为,自从罗斯福“新政”以来,联邦政府成为效率低下、反应不灵的官僚机构,进而引发了城市危机、社会危机和民众对政府的信任危机。因此他主张把一部分权力、资金、责

任从华盛顿中央政府流向各州。1969年8月8日,尼克松正式提出“新联邦主义”,在“还政于州”“还权于民”的口号下,要求并强化州和地方充分发挥其在解决经济和社会问题过程中的突出作用,有效避免过度的政府干预、过宽的管理权限下产生的诸多掣肘。在新联邦主义的渗透与指导下,美国联邦政府不再包揽所有问题,而是寻求改变美国联邦政府权利日益集中的趋势,力图恢复联邦与州权利关系的协调平衡,使联邦政府与州政府取得和谐并进式发展。例如,在帕金斯职业教育法案的各项规定中,赋予各州自主制定绩效标准并实施相应措施的权力,并逐步取消了国务院对职业教育的干预权限。

公共行政理论研究范式逐渐向“新公共治理”转变,通过调整规划政府、市场和社会之间的管理边界与权责,吸纳多元治理主体参与,实现各主体之间更为良性的互动。新公共治理理论为职业教育法案中职业教育利益相关者和公民参与公共事务的管理提供新的通道,极大增强了公众作用,也为职业教育的政府管理提供了重要的理论支撑和可参考的路径。在帕金斯职业教育法案的修订过程中,不断下放联邦政府权力,对职业教育的管理和安排不再局限于联邦政府的“垄断”,各州对职业教育的管理与规划安排自主性显著提升,吸纳了更多的参与和管理主体,使得各州、地方在职业教育管理与发展方面更加灵活,充分激发了职业教育的发展活力,彰显了美国职业教育立法对新联邦主义的现实融入。美国通过制度化和法治化的方式,充分利用准立法程序和准司法程序,鼓励公民与利益相关者积极参与公共事务的管理,提升了公共事务管理的效率和效能^[26]。美国联邦政府通过创新公共治理的方式和手段逐步实现由“管制”向“治理”的转变,并且在州政府和地方政府层面发展迅速^[27]。

三、美国帕金斯职业教育法案对我国职业教育法治建设的本土化启示

2018年全国教育工作会议指出,“以更高远的历史站位、更宽广的国际视野、更深邃的战略眼光,对加快推进教育现代化、建设教育强国作出总部署和战略设计”。借鉴美国职业教育立法方面的已有经验,对新时代我国推进职业教育法治建设等有着一定的启示意义。

一是以科学立法为根本指导助推职业教育改

革的进程。法者,治之端也。在日益强调法治化的现代社会,立法已经成为社会活动走向规范的基本依据和保证。随着国家经济社会发展和教育改革的深入,我国职业教育发展的内外部环境均发生了深刻变化,产业升级和经济结构调整对技术技能人才的需求更加迫切,20多年前制定的《职业教育法》显然与我国职业教育的新形势、新任务、新要求出现了一定程度的脱离。纵观美国的立法史,自20世纪以来,随着经济全球化浪潮、社会进步、市场劳动力需求的变化,美国联邦政府审时度势地对帕金斯职业教育法案进行了四次修订。一直以来,美国职业教育发展的每一步都是立法先行。在历次立法的推动下,职业教育体系渐臻完善,凝练出较为成熟的政策法律体系。因此,我们当前要与时俱进地把握新修订颁布的《中华人民共和国职业教育法》契机,使之成为指引我国职业教育改革指挥棒和稳定器,在其指导与规范下助推职业教育现代化发展,巩固改革成果。

二是以健全职业教育经费投入机制为重心保障职业教育运行。职业教育发展的经费投入与规划安排是美国帕金斯职业教育法案的重点关注内容,经费的支持是推动职业教育事业发展的关键所在。首先,将用于支持职业教育的财政投入制度化,根据发展需要以及社会经济发展状况来设置科学、合理的投入比例,通过建立职业教育投入正常增长机制来规避使用经费固化等问题,做好政府在职业教育经费方面的顶层设计、宏观调控、统筹协调等方面的工作,提高经费的配置效率和利用率。其次,进一步强化企业投入等多元筹措经费的体制机制。制定相关政策完善职业教育投入的激励机制,鼓励社会、行业和企业加强与职业院校在产学合作、共建共享等方面展开合作。再次,充分发挥政府的监管责任。在实施多元主体投资后,政府要履行对职业教育中各参与主体资质进行审查的责任,对经费使用进行全面检查与评估。

三是以绩效问责管理为抓手提升职业教育质量。通过制定绩效标准并实施问责是美国帕金斯职业教育法案的重要创新点之一,是美国职业教育治理体系的重要实践抓手。由此观之,要积极推进我国职业教育的绩效管理实践,通过绩效管理清晰定位,明确战略发展目标,引导参与职业教育的多元主体在公平、效益、质量和效果方面做出更好的战

略决策^[28]。我国应尽快建立职业教育相应的国家标准,并依据相应标准实施职业教育绩效问责。健全职业教育绩效与问责机构,规范对职业教育问责行为,强化各参与主体的法律责任,建立相应的奖惩机制,加强执法力度,最终实现提高职业教育组织效益和质量,更好满足公众和社会需求的目的。将绩效立法和实施问责作为推动我国职业教育内涵式成长的约束与保障机制,通过激励和约束“两手抓”,全面实现我国职业教育质量提升。

四、结语

“当今世界正在经历百年未有之大变局,世界各国人民的命运从未像今天这样紧密相连。”^[29]世界各国在政治、经济和文化等领域的交流联系日益紧密,这更加促进了各国之间教育尤其是教育政策之间的交流借鉴。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”^[30]鉴于美国职业教育的立法经验,提出推进我国职业教育法治建设的应然之策,绘制职业教育改革发展的新图景。一言以蔽之,要吸收借鉴发达国家先进的立法修法的实践经验,对职业教育法治建设的有关方面进行系统改进,才能更好地为职业教育法治建设增砖添瓦,确保职业教育治理体系与治理能力现代化目标的实现。

参考文献:

- [1]DORTCH,CASSANDRIA.Perkins career and technical education act of 2006:Background and performance (CRS Report No. R42863)[EB/OL].(2020-08-11)[2012-10-05].<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42863.pdf>.
- [2]HOWARD R D.GORDON.The history and growth of vocational education in America[M].MA:Allyn & Bacon,1999:79.
- [3]GORDON,H.The history and growth in career and technical education in America (3rd ed.)[M].Long Grove, IL: Waveland Press,2008:96.
- [4]CASSANDRIA DORTCH.Perkins career and technical education act of 2006: Background and performance [EB/OL].(2020-06-01)[2012-12-05].<https://fas.org/sgp/crs/misc/R42863.pdf>.
- [5]CONGRESS.Perkins vocational and applied technology education act amendments of 1990e [EB/OL].(1990-09-25)[2020-05-14].<https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/7>.
- [6]张凤娟. 关注学生的就业能力:美国“从学校到工作”改革研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011:56.
- [7]AIMEE MICHELLE LAFOLLETTE.An historical policy analysis of the Carl D. Perkins Legislation: examining the history,creation, implementation and reauthorization of the law[D]. Illinois:University of Illinois at Urbana-Champaign, 2011:130.
- [8]REBECCA R. SKINNER,RICHARD N. Apling the Carl D.perkins vocational and technical education Act of 1998:Background and implementation[EB/OL]. (2006-07-21)[2019-10-11].<http://www.congressionalresearch.com/RL31747/document.php>.
- [9]HESS-GRABILL, DONELLA.Roadmap to perkins III: The Carl D. perkins vocational and technical education act of 1998 [EB/OL]. (2000-10-01)[2020-06-02].<https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED448331.pdf>.
- [10]U.S. Department of Education Office of Planning, Evaluation and Policy Development Policy and Program Studies Service. National assessment of career and technical education interim report[R]. Washington, D. C: U. S. Department of Education, 2013:1.
- [11]The Associate for Career and Technical Education. Perkins act of 2006: The official guide[R]. Alexandria, VA:The Associate for Career and Technical Education ,2006:51-52.
- [12]The National Alliance for Partnerships in Equity. Perkins V: Strengthening career and technical education for the 21st century act[EB/OL].(2019-01-30)[2020-09-22]. <https://www.napequity.org/public-policy/frontline-legislation/strengthening-career-and-technical-education-for-the-21st-century-act>.
- [13]Advence CTE. Understanding the strengthening career and technical education for the 21st century act (Perkins V) [EB/OL]. (2019-10-01)

- [2020-08-11].https://cte.careertech.org/sites/default/files/UnderstandingPerkins_Updated2019.pdf.
- [14]陈鹏. 澄明与借鉴:人本主义视角的美国职业教育研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2016:73.
- [15]CHABISS,J.Philosophy of education:an encyclopedia[Z]. Oxford,UK:Elsevier science Ltd., 1994: 285.
- [16]查尔斯·赫梅尔.今日的教育为了明日的世界[M]. 北京:中国对外翻译出版公司,联合国教科文组织出版办公室,1983:69.
- [17]石伟平.时代特征与职业教育创新[M].上海:上海教育出版社, 2006:206.
- [18]王利娟.STC 理念下美国职业教育最新改革探析[J].职业技术教育,2013,34(26):92-95.
- [19]顾月琴.从 STW 到 STC:世纪之交美国职业教育改革探析[J].职教论坛,2013(3):90-92.
- [20]朗格朗.终身教育导论[M].滕星,译.北京:华夏出版社,1988: 56.
- [21]T.胡森,T.N.波斯尔思韦特.教育大百科全书第 4 卷 (成人教育职业技术教育)[M].重庆:西南师范大学出版社,2011: 67.
- [22]马克思.资本论:第一卷[M].北京:人民出版社, 1975:534-535.
- [23]张凤娟. 关注学生的就业能力:美国“从学校到工作”改革研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011:203.
- [24]竺乾威.新公共治理:新的治理模式[J].行政管理,2016(7):132-139.
- [25]王雍铮,陈梦,欧阳小明.新公共治理理念下英国开放大学的质量治理研究[J].湖北开放职业学院学报,2019,32(10):33-35+37.
- [26]张西勇.美国新公共治理实践及其对我国的启示[J].理论导刊,2015(11):107-112.
- [27]DAVID H.Administrative law for public managers [M]. Westview: Westview Press,2003:45.
- [28]范国睿,孙翠香.绩效与问责:美国职业教育治理的发展趋向[J].全球教育展望,2015,44(3):57-67.
- [29]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,人民出版社,2019:2.
- [30]人民网.习近平在省部级主要领导干部学习十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话[EB/OL]. (2014-02-17)[2020-10-01]. <http://pic.people.com.cn/n/2014/0218/c1016-24387045.html>.

责任编辑 吴学仕

The Historical Evolution and Significance of Perkins Vocational Education Act in America

Wang Yufei

(Faculty of Education, Beijing Normal University)

Abstract: The legislation of vocational education is the fundamental guarantee and system design to realize the instrumental and ontological value of vocational education. America started vocational education legislation earlier, quite fully developed, in which Perkins Vocational Education Act is the representative. Its legislative process reflects the continuous pursuit for educational fairness, the era manifestation of lifelong education, and the realistic integration of new federalism. In certain degree, it will have valuable references to our legislation in three aspects. First, the scientific legislation can be the fundament to guide the vocational education reform; second, the funding mechanism can be the main part to ensure the vocational education operation; third, the performance accountability management can be an effective means to improve the vocational education quality.

Keywords: the United States; vocational education; Perkins Vocational Education Act