

德国职业教育法律制度对我国的启示

卢淦明¹, 李俊宏²

(广东外语外贸大学 欧洲研究中心, 广东 广州 510420)

摘要:德国职业教育“双元制”、职业资格和职业继续教育等法律制度。对于“双元制”,我国应改革现行线性发展模式,借鉴“双元制”直接贯通教育和市场的制度设计,并修改现行职业教育法。在职业资格方面,我国可以德国为师构建职业资格法律体系,并理顺运行机制。在职业继续教育方面,我国应借鉴德国多层次的职业继续教育立法,填补立法“断层”,还要借鉴德国立法中的社会参与机制、质量监控机制和经费保障机制,以职业继续教育为突破口建立起终身化教育法律体系。

关键词:德国职业教育法律制度;我国;启示

中图分类号:DF07 **文献标识码:**A **文章编号:**1008—4533(2016)02—0070—06

DOI:10.13975/j.cnki.gdxz.2016.02.012

一、德国职业教育法律制度的借鉴意义

德国职业教育的成功,很大程度上是因为法制的力量,毫不夸张地说,这种作为上层建筑的先进的、适合国情的法律制度为德国经济的腾飞发挥了至关重要的作用。相比较之下,我国职业教育的发展缺乏足够完善的法律制度及法律体系来支撑,因此,应该着重借鉴德国职业教育“双元制”、职业资格制度和职业继续教育制度等,取其精华,为我所用,进一步完善我国的职业教育法律制度和体系。

《中德合作行动纲要:共塑创新》的合作文件指出:“工业生产的数字化(工业4.0)对于未来中德经济发展具有重大意义。”^[1]德国政府提出的工业4.0是一个关于科技发展的战略计划。一直以来,德国由于科技发展迅速,德国工业在全球范围内都拥有着最雄厚的竞争实力,其领头羊地位无可置疑。而“我国的发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,有巨大的潜力、韧性和回旋余地。”^[2]因此,在工业4.0背景下,借鉴德国职业教育法律制度,对于我国发展职业教育、完善相关法律体系具有重大的战略意义。

1. 他山之石。二战结束之后,德国从“一片废墟”一跃成为世界工业的“龙头”,个中玄机值得品味——德国职业教育无疑就是德国经济腾飞的“杀手锏”。科技是第一生产力,德国正是通过体系化、法制化的职业教育将科学技术和人力资源整合在一起并最大程度地转化为现实的生产力。我国要成为制造业强国就必须进行产业结构的优化升级,需要大批的创新型人才,而创新型人才除了传统认识中的“高学历”人才之外,其实更需要“高技能”、“高技术”人才,这也恰恰是职业教育的核心目标之一。德国职业教育通过成体系的法律制度,促进了受教育者的学习、进修、改行和提升,使其成为高技能、高技术的人才,从而确保了德国工业快速有效的转型升级。德国职业教育法律制度无疑就是他山之石,对于正处于攀升阶段、攻坚阶段的中国工业发展,有着重要的借鉴意义。

2. 取长补短。实践证明,职业教育法律制度的完备和法律体系的完善是德国职业教育硕果累累、成绩斐然并能继往开来的根本保障。毕竟,德国职业教育法律制度确有许多“过人之处”,诸如体系完备、覆盖全面、设

收稿日期:2015—12—30

作者简介:卢淦明(1981—),男,广东汕头人,广东外语外贸大学欧洲研究中心欧洲学专业博士研究生,研究方向为欧洲法律、德国法律;李俊宏(1986—),男,广东从化人,广东外语外贸大学欧洲研究中心欧洲学专业博士研究生,研究方向为欧洲法律。

计科学、衔接合理、互补性和时代性强等优点。相比之下,我国职业教育法律制度的发展较为缓慢。以《中华人民共和国职业教育法》为例,虽然已经颁布实施 20 年,但我国职业教育发展的法律法规的滞后性愈发突出,职业教育法律体系缺陷明显,这些都反映出我国职业教育法律制度仍然存在着较多问题和不足,职业教育在制度层面亟待完善。因此,我国应该借鉴德国模式,取长补短,革故鼎新。

3. 顺势而为。2015 年的政府工作报告指出,要“全面推进现代职业教育体系建设……让每个人都有机会通过教育改变自身命运。”可见,职业教育的发展以及职业教育法律制度的完善是人心所向、大势所趋。再者,中德在工业 4.0 发展上的合作是《中德合作行动纲要》的核心内容之一,“双方将进一步总结合作经验,采取各种措施,吸引和吸纳各种力量和机构参与和支持中德职教合作”^[1]。因此,借鉴德国职业教育法律制度,是国际化战略视野下因势利导、顺势而为的正确选择。

二、德国职业教育双元制的启示

“双元制”是指“青少年既在企业里接受职业技能和与之相关的专业知识培训,又在职业学校里接受专业理论和普通文化知识教育,将企业与学校、理论与实践技能紧密结合,以培养高水平专业技术工人为目标的职业教育制度。”^{[3]432}企业和学校这“双元”是两个不同的办学教学主体,从分工的角度看,德国是通过法律的方式将不同的办学主体和教学方式协调融合起来的。根据德国基本法、联邦职业教育法和各州“学校法”的相关规定,针对职业学校教育这“一元”的立法权在州一级(联邦德国的各个州拥有“文教主权”),因此,德国联邦各州的教育部门对职业学校具有管理权和监督权;而企业教育这“一元”的管辖权则归由联邦教育部门,根据联邦职业教育法及相关法律条例的授权,企业教育的具体管理由各行业协会负责,主要包括认定教育企业资质、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、咨询监督教育过程和制定颁布教育规章^[4]等事宜。“双元制”是德国职业教育最具代表性的核心法律制度,相对于现行我国职业教育的法律制度,德国“双元制”职业教育法律制度有着以下较明显的特点和优势,很大程度上启发着我国职业教育相关法律法规的修改和完善。

1. 改革我国现行的“政府主导、职校实施”的职业教育线性发展模式,借鉴德国职业教育多元、立体、共赢的“双元制”模式。德国职业教育的“双元制”虽然名为“双元”,但在实践中却有着“多元”和“立体”的效果——德国职业教育不仅仅只有职校和企业两方的参与,还联动了经济部门,教育文化部门以及工商业行会、手工业行业协会、农业协会、律师协会、医生协会等行业协会的多方共同参与。根据《德国联邦职业教育法》的授权,各主管部门联合职业教育研究所和地区行业协会,三方联合制订联邦各个州的相应的职业教育条例。这就意味着,政府相关部门、职校、企业以及行业协会在“双元制”中均享有实实在在的法律地位并共同发挥着决策、实施和监管的职能。联邦职业教育法还明确规定了企业在实施职业教育过程中的具体责任与义务,例如培训经费的支出和学徒的薪酬标准等。因此,“双元制”取得了双元办学,各取所需,通力合作,互利共赢的良好效果。

对比之下,现行《中华人民共和国职业教育法》第 6 条虽然规定“行业组织和企业、事业组织应当依法履行实施职业教育的义务”,以及第 19 条规定“政府主管部门、行业组织应当举办或者联合举办职业学校、职业培训机构,组织、协调、指导本行业的企业、事业组织举办职业学校、职业培训机构。”但是,企业、行业组织、职校和主管部门之间究竟是什么样的法律关系,以及企业办学或者行业组织办学应当承担哪些具体责任与义务,我国职业教育法尚无规定。在实践中,我国职业教育一般遵循着“政府主导、职校实施”的“由上而下”的线性发展模式,使得职业教育的格局较为单调,企业和行业组织的潜在功能得不到最大程度地发挥。因此,在以后职业教育法的修改完善中,应进一步明确企业和行业组织参与职业教育的权利和义务,增强企业办学的积极性和主动性,树立起行业组织的权威,以立法形式进一步保障企业和行业组织实施职业教育的主体合法性。

2. 借鉴德国“双元制”直接贯通教育 and 市场、直接实现职业教育和学生就业无缝对接的制度设计,修改我国《职业教育法》及相关法律法规以建立国内的职业教育与就业的对接机制。职业教育的目标之一是培养出高技能劳动力,职业教育的受众其实就是一个潜在的优质劳动力市场。根据《德国联邦职业教育法》第 10 条第 1 款规定:“招收他人接受职业教育(教育提供者),须与受教育者签署职业教育合同。”^[5]也就是说,德国职业教育的学生要和办学企业签订明确的书面合同,以约定的形式对职业教育事项(《联邦职业教育法》第 11 条第 1 款^①)预先做出详细规定。“双元制”直接贯通了这个潜在市场和现实市场,而且德国职业教育覆盖面广、受众数多、专业性强,既满足了企业人力资源开发需求,又满足了学生就业需要,同时还大大节省职校、企业和学生(学徒)的经济成本和社会成本,还可以起到稳定社会的作用。

我国《职业教育法》颁布实施已近 20 年,但客观地说,职业教育的发展已经落后于改革开放以来社会主义

市场经济的发展,在应对经济全球化的冲击中也并不具有优势。我国既存在技能型人才的培养和劳动力市场的需求之间的巨大差距,也存在职业学校的报考率低、入学率低、辍学率高、就业率低的恶性循环。虽然我国《职业教育法》第23条规定,“职业学校、职业培训机构实施职业教育应当实行产教结合,为本地区经济建设服务,与企业密切联系,培养实用人才和熟练劳动者。职业学校、职业培训机构可以举办与职业教育有关的企业或者实习场所。”但是,“产教结合”的形式与内容并没有像《德国联邦职业教育法》那样做出具体的规定,而仅仅是以一种模糊性的规定做出宏观指导。同时,我国《职业教育法》第20条规定,“企业应当根据本单位的实际,有计划地对本单位的职工和准备录用的人员实施职业教育。企业可以单独举办或者联合举办职业学校、职业培训机构,也可以委托学校、职业培训机构对本单位的职工和准备录用的人员实施职业教育。从事技术工种的职工,上岗前必须经过培训;从事特种作业的职工必须经过培训,并取得特种作业资格。”不难看出,作为市场主体的我国企业虽然有针对职工培训的职教义务,但是在职业教育过程中却可以完全独立于职业学校,而且对职业学校并不存在任何的权利和义务。这些局限的形成正是由于我国《职业教育法》及相关法律法规缺乏职业教育与就业市场的对接机制,因此,我国《职业教育法》应该建立健全此类对接机制,促进企业和职校、行业组织和职校之间在人才培养方面的深度互动,走出职业教育满足不了市场需求的困境。

3. 以德国“双元制”职业教育的“分级管理”为参考,把“职责明晰”、“监管到位”和“保障有力”作为我国《职业教育法》修改的重点方向。德国《联邦职业教育法》、《职业教育条例》和各州的“学校法”共同构建起德国“双元制”职业教育的三级管理体系,分别是联邦一级、州一级和地区一级。联邦一级主管部门主要是联邦教育部,并联合经济部、劳动部等相关部门;州一级主管部门主要是州文化部;地区一级主要是行业协会。值得注意的是,这种分级管理并非传统意义上的“条块分割、垂直领导”的模式,而是一种立体化的职责分工。在“双元制”职业教育中,企业的管辖权属于联邦,职校的管辖权属于各州;企业职业教育主要适用《联邦职业教育法》,职校主要适用各州的“学校法”;行业组织对企业实施职教具有监督权,而针对职校的监督权归联邦;企业的具体职教义务由合同约定,职校职教则属于义务教育;企业职教经费由企业承担,职校经费则由国家承担。这种立体化的分级管理,使“双元制”实施的职责明晰、监管到位、保障有力,确保了良好的实施效果。

根据我国职业教育相关法律法规的制度设计和20年来的具体实践,我国职业教育的实施运行体系大体上可以概括为“条块结合,垂直为主,由上而下,地方负责”。我国职业教育也是“分级管理”——国务院一级(教育部和其他相关部委)以及地方政府一级(地方教育部门以及部属的职校)。我国《职业教育法》第11条规定,“国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理。国务院教育行政部门、劳动行政部门和其他有关部门在国务院规定的职责范围内,分别负责有关的职业教育工作。县级以上地方各级人民政府应当加强对本行政区域内职业教育工作的领导、统筹协调和督导评估。具体地说,就是由教育部作总体的职教指导与规划,下级教育部门负责执行;相关的部委(如交通部、卫生部等)负责自己开办的职业学校的规划,并让其下级部门负责执行;同时,地方政府承担着本地区范围内的领导、统筹、协调、督导、评估等职责。不难看出,这种“条块结合,垂直为主,地方负责”的制度设计并未明确各部门的监管职责,或重或漏之缺陷较为突出。

关于经费保障问题,虽然我国《职业教育法》专门以一章(第四章)作出较多的规定,如第27条规定,“省、自治区、直辖市人民政府应当制定本地区职业学校学生人数平均经费标准;国务院有关部门应当会同国务院财政部门制定本部门职业学校学生人数平均经费标准。职业学校举办者应当按照学生人数平均经费标准足额拨付职业教育经费。各级人民政府、国务院有关部门用于举办职业学校和职业培训机构的财政性经费应当逐步增长。任何组织和个人不得挪用、克扣职业教育的经费。”但国家财政、职校、企业和学生之间培育费用的具体分担机制尚未确立,特别是企业承担职业教育培养经费的内容、形式和责任范围也不甚明确。再者,在法律实施保障方面,我国《职业教育法》仅以第39条“在职业教育活动中违反教育法规定的,应当依照教育法的有关规定给予处罚”作出指引性的粗糙规定,与德国《联邦职业教育法》详尽的处罚规定和处罚标准形成了鲜明对比。

在完善职业教育法律体系的过程中,我国应该借鉴德国立体化、科学化的分级管理机制,对“条块结合、垂直为主、地方负责”的管理制度进行调整,以修订现行《职业教育法》的形式或者制定配套的“职业教育法实施细则”等行政法规的形式,明确国务院、国务院各部委、地方政府、企业、职校、行业组织和事业组织的具体权限和职责分工,确立职业教育经费的分担和保障机制,细化职业教育法中的罚则及相关强制性规范。

三、德国职业资格法律制度的启示

德国职业资格法律制度是德国双元制职业教育的必然产物。德国双元制职业教育是否能保障有丰硕的“成果”,要靠德国职业资格法律制度去“把关”。可以说,德国职业资格法律制度是德国职业教育“输出”和就业

市场“输入”的关键“阀门”。从法律运行的角度看，德国职业资格法律制度是一套立体化和操作性强的法律规范，对于我国职业教育法律制度的健全和完善，对于我国职业资格法律制度从“有法可依”到“良法之治”的飞跃，均有着重要的参考、借鉴和助推作用。

1. 我国职业教育的职业资格法律制度可以德国为师，构建法律体系以“完备”为初级目标逐步迈向“完善”的高级目标。德国职业资格法律体系的构建不是一蹴而就的，而是经历从“建立”到“完备”再到“完善”的过程。从发展历史上看，德国是世界上较早实行“职业资格”的国家。从《联邦职业教育法》到不同职业的《职业教育条例》、《培训条例》和《标准考试条例》，再到各州的《框架教学计划》或《培训框架计划》，各阶层的法律法规构筑了一个较为完备的职业资格法律制度体系。同时，还通过《手工业条例》、《培训教师资格条例》等相关法律法规或法令，予以补充性、针对性和扩展性的规定，进而构筑起了完善的法律法规保障。在我国，虽然《职业教育法》第8条有规定：“实施职业教育应当根据实际需要，同国家制定的职业分类和职业等级标准相适应，实行学历证书、培训证书和职业资格证书制度。”但至今仍然没有职业资格的专门性法律，也没有专门性行政法规，而仅有一些不成体系的相关的部门规章，如《招用技术工种从业人员规定》等。

可以认为，我国职业资格法律法规体系不完善、不完备甚至不完整，因此，应该借鉴德国职业资格法律制度体系，加快专门性立法，如“职业资格法”、“职业资格证书条例”等，建构起从上位法到下位法的基本框架体系，使我国职业资格法律制度“完备”起来，再在不断发展的实践中补充相应的配套细则之后达到“完善”。

2. 我国借鉴德国与时俱进的职业资格标准的完善机制，尽早理顺职业资格法律运行机制，以法律形式保障能力导向型的职业标准的灵活确立。《职业教育条例》规定“职业教育的最低内容（教育职业概述）：职业技能、知识和能力”，“关于所传授的职业技能、知识和能力的内容与时间安排的说明（教育框架教学计划）”，以及“考试要求”。^[5]不难看出，《职业教育条例》或《培训条例》其实是德国职业教育和培训的统一标准，德国的职业资格也几乎完全基于其标准，而其制定、修订和更新是在充分研判经济社会发展特别是技术发展变化的基础上，由联邦、州以及行业协会、工会、雇主、职业教育研究机构共同参与，最后确定具有法律约束力的培训标准。德国社会各大行业均积极参与从业标准和教育标准的制定以及提供培训岗位，将职业资格标准和劳动力市场紧密地联系起来。对于德国的职业资格而言，职业在《职业教育条例》和《培训框架计划》中被细化为以工作为导向的学习客体。^[6]也就是说，这种法律机制使职校教育、企业培训和市场岗位的实际要求对接起来，实现了职业标准与时俱进并灵活确立。

在我国的职业制度和劳动力市场中，有不少职业是缺乏职业资格标准的，部分职业虽然已制定出统一的国家标准，但职业资格标准的能力导向有偏差，考核手段和内容落后，一些职业资格标准已明显与劳动力市场脱节。究其原因，其实是我国职业资格法律制度相对落后。我国《职业教育法》涉及职业资格或资格证书的条文仅有两条（第8和25条），其中第25条第2款规定：“学历证书、培训证书按照国家有关规定，作为职业学校、职业培训机构的毕业生、结业生从业的凭证。”这种粗糙的规定既没有明确学历文凭（学历证书）和职业资格（培训证书）之间的关系，也没有设置二者的协调机制，职业教育与就业准入之间的关系并没有真正理顺。而且，具体的职业资格标准大多是由以人力资源和社会保障部或联合其他部门以“通知文件”（即部门规章）的形式颁布“国家职业标准”，这种权威性和稳定性相对较差的部门规章常常缺乏法律的确定力、约束力和执行力，也事实上导致了职业资格管理机构权责划分不清，部门之间、管理机构之间的协调性差，以及职业资格证书管理上的混乱，这对于我国职业标准的完善和职业技能鉴定体系的科学化都是不利的。

综上，我国应该借鉴德国的职业资格标准的法律运行机制，在经济社会特别是科学技术发展的基础上，以专门性立法（如前所述，制定“职业资格法”、“职业资格证书条例”等）的形式确立职业资格标准的设立和调整机制，充分调动行业组织、科研机构和主流企业参与职业资格标准设立和调整的积极性，使职业资格标准更“接地气”、更具权威性、科学性和前瞻性。

四、德国职业继续教育法律制度的启示

职业教育其实是对人力资源的开发，如果把法定年限内的职校教育和企业培训看作“一次性”开发，那么，职业继续教育就是人力资源的可持续开发。德国早于《2001年德国职业教育报告》中就认识到，“在信息社会和知识社会经济全球化的情况下，职业继续教育是未来社会和经济的钥匙”^[7]。在科技发展一日千里的现代社会，德国通过职业继续教育抓住了经济社会的时代潮流，让德国前瞻性地适应并助推了经济社会发展。

有学者把德国现行的职业继续教育分为职业进修教育、职业改行教育、职业复职教育和职业恢复教育等四类，^[8]也有学者将其分为补偿性继续教育、职业适应教育、职业提高教育、职业改行继续教育、职业能力恢复教育等五类^[9]。不管分类标准如何，若从德国法律规制的最主要范围来看，德国职业继续教育的主体内容是职业

进修教育和职业改行教育。在德国的成功经验中，立法是职业继续教育顺利发展的基本保障，德国不断推进立法、完善立法的过程，其实就是职业继续教育逐步摆脱“自发”和“随性”，进入有序和制度化规范化发展的过程。因此，完善职业继续教育法律制度，是推进和发展我国职业教育的一项基础性工作。

1. 借鉴德国多层次的职业继续教育立法，我国应充实各法律位阶的职业继续教育立法，填补职业继续教育立法上的“断层”。德国职业继续教育的立法是多层次而且每一个层次都是非常详细具体的。在联邦层面，《联邦职业教育法》以专门章节和较大篇幅突出地规定了职业进修教育和职业改行教育等职业继续教育法律制度，还通过《手工业条例》、《公司企业法》、《青少年劳动保护法》等其他法律予以补充立法；在州的层面，“每年都有许多新的条款出台，商务人员、销售人员及生产技术人员等都需要熟悉法律法规新的条款，否则就会影响企业的技术、生产和经营”^[10]；在学校和企业层面，学校和企业会依据联邦和所在州的相关法律制定出具体的实施规章，虽然这个层面的规章不能算是“法律”，但对于德国职业继续教育法律制度的实施却发挥着十分重要的作用。

反观我国，职业继续教育法律制度的构建虽然不能说是“单一层次”的，但是却存在法律位阶不连续的“断层”状态。在法律层面、国务院部门规章层面和地方性法规层面，都有关于职业继续教育的规定^②，但在行政法规层面，暂时不见专门性的职业继续教育法规。这种明显的法律位阶“断层”，既不利于职业继续教育的推进，也不利于法律制度体系的构建。虽然，我国教育法和高等教育法都有关于继续教育的规定^③，但法律条文屈指可数，法律规范过于宏观和粗糙，基本上都是原则性或笼统性的规定。值得注意的是，我国《职业教育法》和《就业促进法》没有任何直接涉及职业继续教育的开展、实施、认证、经费的相关条款（只有间接的、蜻蜓点水式的规定^④）。而其他具体的职业继续教育制度的设定，大部分都是国务院部门规章和地方性法规，权威性和稳定性的不足，管理部门的权限不清，易发矛盾，从而导致法律效力的大幅减弱。

我国应当在以后《职业教育法》的修订中应该加入专门的、相对独立的、着眼于职业继续教育实施的法律规定，或者直接制定国家“职业继续教育法”并配套相关的实施办法（行政法规）。退而求其次的做法是，以行政法规的形式制定国家职业继续教育的专门法规，既清晰划分不同部门的管理权限，又充实具体的职业继续教育的法律制度，填补职业继续教育法律制度在法律位阶上的“断层”。

2. 我国借鉴德国职业继续教育立法中的社会参与、质量监控和经费保障机制，建立符合我国具体国情的职业继续教育法律制度。德国职业继续教育社会参与机制的特点是建立多元化培训体系，与二元制职业教育法律制度联动，由德国教育部门和经济部门、各职校、企业（进修公司）、社会团体和行业协会共同参与、共同协作，参与主体多元化。而且，德国《联邦职业教育法》和《联邦劳动促进法》对职业继续教育设定了有效的质量监控机制，以法律形式确立职业继续教育的“考试条例”（包括对评价标准、考试证书颁发、违反考试条例的后果及补考作出规定）^⑤，并通过 DIN/ISO9000（德国全国性的标准化质量体系认证制度）进行质量认证和监控，“对受教育者的质量要求，属学历教育的，质量标准由职业教育法和手工业条例等规定，属非学历教育的，则由消费者保护条例、联邦职业教育研究所和劳动局的相关条例规定。”^[11]至于德国职业继续教育的经费保障机制，它与社会参与机制的“多元化”特点相呼应而呈现“社会化”的特征。经费除了联邦政府、州政府财政之类传统的来源渠道之外，更多的是来源于行业协会和企业的资助，所以呈现出社会化、多元化的特点；更重要的是，这可以让既作为“出资者”又作为“受益方”的行业协会和企业大大加强参与职业继续教育的积极性和关注度。

我国现行的职业教育法律规范并未能充分调动起社会各方的参与积极性，甚至无法可依、执法不力、监控不到位、缺乏经费保障等。因此，在以后对《职业教育法》修订或者制定“职业继续教育法”中，我国应该着重建立和完善符合国情的职业继续教育社会参与和众筹机制，引入市场的力量，发挥企业和行业协会的生力军作用，以法律形式设立和完善职业继续教育的质量监控和经费保障机制。

3. 我国借鉴德国职业继续教育的可持续发展理念和机制，以职业继续教育为突破口，建立终身化教育法律体系，同时也促进职业继续教育法律制度由专向性向普适性转变。德国虽然没有单独的“终身教育法”，但职业继续教育法律制度的可持续发展理念和机制已经与“终身化教育”理念直接对接；或者说，职业继续教育的终身化是德国职业教育法律制度的指引趋势。在德国这样一个现代化程度高的发达国家，高度激烈竞争的环境之下，不断接受职业继续教育已经成为了公民的一种终身需要。《德国联邦职业教育法》以专门的章节明确了“职业进修教育”、“职业改行教育”、“特殊人群职业教育”等职业继续教育的具体法律制度，为职业教育终身化明确了组织机构，引入了民间力量，提供了经费保障，并且积极参与国际标准，与国际主流发达国家的法律达成共识接轨。

我国主流社会对于“终身教育”理念是比较接受的，党的政治报告也多次强调要着力发展终身教育^⑥，地方

立法也有不少有益的突破和尝试,如2005年《福建省终身教育促进条例》、2011年《上海市终身教育促进条例》、2012年《太原市终身教育促进条例》。在2013年十二届全国政协会议上,王东林、葛剑平、孙洁等十余名政协委员联名提交了关于终身教育立法的提案。遗憾的是,时至今日仍未出台一部全国性的关于终身教育的法律或者行政法规。客观上说,终身教育的单独立法在立法重点、规制对象和立法技术等方面都存在着尚未克服的难点,并不可能一蹴而就。因此,不妨以职业教育为突破口,借鉴德国职业继续教育法律制度,将“终身教育”纳入我国《职业教育法》的规制范围,以职业教育终身化为着力点,先确立某类人的终身教育专门性法律保障,再逐步扩展到全社会的终身教育普适性法律保障。

注释:

①《德国联邦职业教育法》第11条第1款规定的具体条款包含:(1)培训职业;(2)职业培训的开始时间和期限;(3)培训点外的培训措施;(4)每天的培训时间;(5)试用期;(6)报酬额度和支付;(7)休假时间;(8)职业培训合同解除的条件;(9)其它与职业培训关系相关的,如待遇标准、企业规定和工作要求可作补充说明。

②其中法律有《教育法》、《高等教育法》、《职业教育法》、《就业促进法》等;国务院部门规章有人事部门1995年《全国专业技术人员继续教育暂行规定》、财政部1998年《会计人员继续教育暂行规定》等;地方性法规有《江苏省苏州市专业技术人员继续教育条例》、《天津市专业技术人员和管理人员继续教育条例》等。

③《教育法》第40条:“从业人员有依法接受职业培训和继续教育的权利和义务。国家机关、企业事业组织和其他社会组织,应当为本单位职工的学习和培训提供条件和便利。”《高等教育法》第23条:“高等学校和其他高等教育机构应当根据社会需要和自身办学条件,承担实施继续教育的工作。”

④《职业教育法》第14条:“职业培训包括从业前培训、转业培训、学徒培训、在岗培训、转岗培训及其他职业性培训,可以根据实际情况分为初级、中级、高级职业培训。职业培训分别由相应的职业培训机构、职业学校实施。其他学校或者教育机构可以根据办学能力,开展面向社会的、多种形式的职业培训。《就业促进法》第46条:“县级以上人民政府加强统筹协调,鼓励和支持各类职业院校、职业技能培训机构和用人单位依法开展就业前培训、在职培训、再就业培训和创业培训;鼓励劳动者参加各种形式的培训。”

⑤德国《联邦职业教育法》第47条第2款:“考试条例须对许可、考试安排、评价标准、考试证书颁发、违反考试条例的后果及补考作出规定,考试条例还可规定,由主管机构跨地区或通过命题委员会制定或选定的考题,只要其是根据上述第40条第2款原则组成的命题委员会制定或选定的,则必须予以接受。”

⑥党的十六大报告提出“构建终身教育体系,形成全民学习、终身学习的学习型社会”;十七大提出“建设全民学习、终身学习的学习型社会”;十八大提出“完善终身教育体系,建设学习型社会”。

参考文献:

- [1] 中德合作行动纲要 [EB/OL]. 中华人民共和国驻德意志联邦共和国大使馆 (官网), [http://www. fmprc. gov. cn/ce/cede/chn/](http://www.fmprc.gov.cn/ce/cede/chn/), 2014-11-18.
- [2] 2015 年政府工作报告 [EB/OL]. 人民网, <http://lianghui. people. com. cn/2015npc/n/2015/0305/c394298-26642056-2. html>, 2015-03-05.
- [3] 冯增俊, 陈时见, 项贤明. 当代比较教育学 [M]. 北京: 人民教育出版社, 2008.
- [4] 蔡跃. 探索德国职业教育办学体系——以柏林市为例 [J]. 职业技术教育, 2009, (12).
- [5] 姜大源, 刘立新. (德国) 联邦职业教育法 (BbIG) [J]. 中国职业技术教育, 2005, (12).
- [6] Cede fop. The dynamics of qualifications: defining and renewing occupational and educational standards [Z]. Luxembourg: Office for Official, Publications of the European Communities, 2009.
- [7] 肖尚军. 德国职业继续教育及其启示 [J]. 继续教育, 2009, (01).
- [8] 周丽燕. 德国现行职业继续教育给我们的启发 [J]. 科教纵横, 2009, (08).
- [9] 郑小琴, 白莹. 德国现行的职业继续教育 [J]. 成人教育, 2009, (09).
- [10] 林翔. 德国职业继续教育发展对我国的启示 [J]. 继续教育研究, 2009, (10).
- [11] 孙毅. 国外终身教育立法的经验与启示 [J]. 中国远程教育, 2013, (10).

责任编辑: 晏中