

法国终身教育改革发展综述及对我国的启示

赵长兴

(教育部职业技术教育中心研究所,北京 100029)

摘要:以继续职业培训为轴心的法国终身教育与培训体系建立在社会协商基础之上,它以立法为依据,以政府资助和协调为保障,以企业为培训出资原则,对每个公民的职业生涯、能力开发和自我幸福发挥着积极作用。法国初始教育、继续教育和“经验所得的同等资格认可”组成的终身教育体系,为提升青年就业能力和劳动者职业培训提供了保障。公立机构中继续教育的市场行为与公益行为兼顾助推全民终身教育体系的建设。借鉴法国可行经验,我国可考虑通过立法逐步推出全民“个人培训账户”,实行“经验所得的同等资格认可”,统筹资格框架,加大继续职业培训的力度,进而提升劳动者素质和国际竞争力。

关键词:终身教育;永恒教育;职业技术教育与培训;法国教育;个人培训账户

中图分类号:G719 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2020)0021-0028-11

一、法国是推出终身教育理念的先驱之一

近现代“终身教育”一词的起源莫衷一是。古代西方苏格拉底和东方孔子都有表达过近似终身教育的启蒙思想。欧洲中世纪的行业协会体系即开始把员工接受培训制度化。但是,从较为清晰和文字表达上探寻,法国应该是终身教育理念的先驱之一。1792年法国教育思想家孔德赛在其撰写的《公立教育总体架构》的报告中指出,“我们发现,教育不应抛弃那些离开学校的人们,教育应该拥抱所有有年龄组的人群,没有任何人可以被认为是不再有和不可能再学习,这种第二次教育同样十分必要,现在青少年教育所限定的边界过于狭隘。教育应该确保所有人在其生命的所有阶段都能容易地保存知识并获取新的知识。”这一论述堪称是首次就成人教育做出的解释性定义^[1],表达了永恒教育(permanent education,即终身教育)的概念。

随后,1851年Hudson撰写《成人教育史》^[2],

1919年英国牛津Balliol学院A.L.Smith撰写成人教育报告,1929年英国教育学家A.B.Yeaxlee撰写《终生教育》(使用了英文lifelong一词)^[3]。20世纪60年代初,法国教育家Bernard Schwartz在全社会大力推行永恒教育。^[4]1965年,在国际组织供职的法国人保罗·朗格朗(Paul Lengrand)在巴黎联合国教科文组织召开的促进成人教育的国际会议期间通过官方文件正式提出终身教育(永恒教育)概念,1970年出版理论书籍^[5]。

20世纪90年代中期,有关国际和地区组织重提终身教育理念,加之1996年倡导“信息社会”和2000年倡导“知识社会”,各国纷纷将终身教育/学习一词作为继续教育^[6]、成人教育^[7]、继续职业教育等的替代,成为各国教育与培训政策中不可绕过的用语。“学习”一词也开始替代“教育”,既突出了个人在获取知识中的关键作用,同时又为教育开支的社会分担提供了依据。

收稿日期 2020-06-22

作者简介:赵长兴(1963—),男,博士,主要研究方向为国际教育政策、欧洲职业教育、职业教育国际化。

法文的“终身教育(整个人一生中的教育与培训)”一词源自对英语“终生教育”(lifelong education)一词的翻译,而英文“终生教育”的翻译似乎又源自对法文“永恒教育”的翻译。^[8]永恒教育一词是法国很早以来的固有名词,与其文化历史语境相关,虽然它是终身教育寓意的精确表达,但很难找到合适的英文对应翻译。时至今日,法国《劳动法典》仍一直使用“永恒教育”一词来表达“终身教育”。

终身教育(或终身学习)涵盖诸多其他相关教育的概念。根据联合国系统牵头教育的专门机构教科文组织^[9]的定义,终身学习是建立在学习与人生两者融合的基础之上,它包含了各年龄人群一生中在各种环境中通过各类手段进行的、满足与学习相关的广泛需求的学习活动。^[10]这里所指的学习可以有个人、公民、社会和职业关联4个维度。

终身教育强调延续终身的时间和强度。法国成人教育专家 Bernard Roux 1970 年在其终身教育专论中指出,“终身教育,作为文明的必需,构成源泉(即时间源泉)的回归:从那里,能够‘享受’时光,而不是‘消费’时光,不论是对个人的幸福,还是对社会的活跃,均十分重要。因此,它是一项令所有人在一生中感兴趣的行动,是一项让每个人根据其节奏,时高潮、时低潮地全面参与的行动。”^[11]

“教育”一词在用词严谨的法语中有4种词汇表达不同含义,早年设立教育部时使用 instruction(训诫),后改用 education(全面教导),而高等教育部则用 enseignement(教学),学校的能力和实践教学用 formation(知识应用和技能培养),教育与培训有时一同使用,有时分别使用,有时又作同义词^[12],表达教育含义。无论如何,西方学校教育中经常使用“培训”一词。

二、法国终身教育立法是社会各方协商的结果

(一)上百年的社会努力为终身教育立法奠定基础

1971年《继续职业培训法》(简称“1971年法”)的出台是社会长期努力的结果。法国大革命时期即发起永恒教育。1794年建立的国立工艺与职业学府、19世纪大企业建立的职业培训公司、工人学校和神职人员学校均开展了继续教育。进入20世纪,在有关职业教育与培训方面,政府统一职业教育;规定职业培训的行政与财政框架;统一成人培训机构,

将接受职业培训权利与社会福利权利一起写入宪章序言;为低学历人员的社会晋升创造条件,保障员工在培训计划中获得补助金的权利^[13];规定大学要协助推行终身教育并开设继续职业教育课程;资助因工业部门重组而进行的转岗培训;承认员工享受继续培训假期的权利,确立“国家必须干预培训,培训是公共服务一部分”的重要原则,等等。

1968年5月学潮后,社会各方签订了各行业协定,形成了首个由社会各方达成的职业培训协定,将职业培训纳入劳动权利,为使培训成为一项义务奠定基础。^[14]

(二)法国立法完善过程

1.“1971年法”构成终身教育基本法,确立企业为培训出资机制

法国于1971年7月16日颁布了被认为是世界成人教育史上里程碑式的《继续职业培训法》(德洛尔法),继续职业培训作为终身教育的核心被置于终身教育框架。该法共分八章,开篇即强调国家责任。“永恒职业培训(即终身教育)是一项国家义务,它包括对准备或已经进入社会的年轻人和成年人的初始培训和后续培训。这些后续培训构成了继续职业培训。继续职业培训是终身教育的一部分。全社会都应支持继续职业培训。”该法第一篇要求成立部际委员会,由总理挂帅,教育部长任副主席。委员会之下成立由高级官员组成的常设工作组,组长由总理任命,在国家职业培训、社会进步和就业理事会的帮助下制定和实施职业培训、社会进步和就业等方面的政策。其他篇章包括政府主导的学校和培训机构参与提供培训,劳资双方在带薪培训权利上的具体条件和要求,国家通过签约形式对各种不同培训的支持内容和条件,各类企业出资支持职业培训的不同要求,对各类接受职业培训人员的资助等。

该法最突出的特点是首次规定10人以上企业必须将企业工资总额的0.8%作为培训费上缴,进而确立了企业负担培训费用这一基本原则,促进了培训市场的建立和发展。

随后制定的有关法律不断补充该法。1984年法令扩大了带薪培训假的范围,加强企业工会在培训上的作用,把员工与企业协商培训当成一项义务;1990年法令要求对培训质量进行监督并将

受训者权利纳入法案；^[15]1991年法令确立短期合同员工的受训权利，缴纳培训费扩大到个体户；1993年法令规定职工可以使用自己应拥有的培训时间，在工作时间里参加企业培训计划中的培训活动；2000年法令规定企业不得因职工拒绝接受指定的培训而解雇或降薪。

2.“2004年法”明确个人受训权，推动就业培训

2003年，各行业再次达成协议；^[16]2004年5月4日《终身职业培训及社会对话法》（简称“2004年法”，以下各有关法用颁布年简称）对“1971年法”进行了重大调整，确立了受薪者个人接受终身教育的权利，将求职者也纳入享受培训的行列，使终身教育面扩大。

3.“2009年法”确立就业咨询机制，以帮扶弱势群体

2009年11月24日《终身职业培训及指导法》将“2004年法”推倒重来，经过全国各行各业协商和立法，就职业生涯培训、入职培训、职业生涯的安全保障等达成一致，专门确立了享受指导咨询的权利和相关机构。

4.“2014年法”推出个人培训账户，为全民终身教育提供制度工具

2013年《职业安全保障草案》将1996年由Virville提出的“个人培训账户”替代“个人培训权利”，覆盖16岁至退休，培训小时如果没有用完可以随工作变动转移。培训费由企业所属行业“经认可的收缴培训费机构”来承担。英国在2000年试验过此类账户，后因造假欺骗较多而终止（国家将一定资金打入账户，愿意接受培训的青年每月存入摊派金）。瑞典也尝试过此类作法。与法国侧重权利+时间+经费不同，这两国账户仅涉及培训经费，2014年3月5日法国通过了《职业培训、就业和社会民主》法，对职业培训、学徒制教育和社会民主进行改革，个人培训账户的学时增加；每位职工享有每2年一次的单位职业培训约谈和每6年一次的职业水平测定。^[17]2016年通过的《劳动、社会对话现代化和职业历程安全化法》对2014年法律做了延伸。

（三）“2018年新法”彰显个人自由享有培训权利

1.立法的推进基于政府的前瞻和决心

老龄社会、生态环境、能源方式、数字革命、新型行业、创业能力、国力下降、青年失业、社会矛盾

等诸多挑战再次对国民能力建设提出新要求。

50年来，继续职业培训方面的立法先后经历了20世纪70年代的经济危机，80年代的国际竞争对企业的压力，90年代的可就业性和综合能力等概念的出现。20世纪的学习型社会，立法体系日臻成熟，但不少人认为“2014年法”尚需完善，文凭最低的受薪者对培训缺少兴趣^[18]，在“职业经验所得的认可”培训上没有进步^[19]，个人培训账户迫使企事业单位承担培训责任^[20]，没能解决享受培训机会不公平的问题^[21]，很多人则不太清楚新法规定。^[22]鉴此，新政府决意改革。

2.“2018年新法”巩固基层职工接受培训机会

2018年9月5日通过了《自由选择其职业未来法》，旨在加强个人在维持现有职业的能力和寻找新职业的能力，让所有人能够去主动选择自己的职业未来，而不是被动承受，让职工、求职者和个体户能够更直接、更便捷、更公平地接受终身培训、学徒教育和继续教育，同时简化有关规章，促进企业对员工适应新要求的培训投入。主要内容如下：

（1）对个人培训账户的改革。各行业收费机构的收缴和资助职能被法国存托局替代，该局成为管理个人培训账户的唯一机构，根据个人培训要求向培训机构划拨资金；培训费统一由社会保险与家庭补助联盟收缴上交存托局。

（2）培训账户不再以获得的培训学时为计算单位，而是以货币为计算单位（15欧元/小时）。每年账户打入500欧元的培训费，5000欧元封顶。企业可与员工就使用培训账户开展相关培训达成共识，与第三方一同开展培训，并获法国存托局拨款。

（3）扩大可使用个人培训账户的培训项目范围，国家职业资格证书目录中的文凭证书教育均可使用培训账户，为此，申请者可以提出专门的长期带薪假。另外，为了便于在零散的时间攻读文凭，受训者可以一一攻读组成文凭的若干“能力模块”。

（4）建立个人培训账户手机应用，受训申请者可以便捷地了解培训机会，申请培训项目，获得培训资助。

（5）带薪假。申请者需要有长期雇用合同，至少两年工龄，经雇主同意并有详细培训计划。带薪假的申请需要在职业发展咨询中心的帮助下制定好计划，并获得大区行业间委员会的认可和资助。

(6)建立职业发展咨询中心,为企业员工提供培训机会、经验所得的同等资格认证、能力水平测评等服务,帮助构建新的就职计划。

(7)加强培训质量。所有机构,如果想承担有资助的培训和评测项目,需要经过认证机构对质量标准认定。

(8)成立法国能力建设署,该署由劳动部管辖或指导的4个机构(COPANEF,CNEFOP,FPSPP,CNCP)合并而成。

(9)加强企业对培训计划的制定。企业缴纳的培训费和学徒税合二为一。

(10)各“经认可的培训费收缴机构”职能转变为辅助培训、资助学徒制、帮助行业制定职业证书,协助中小企业确定需求、接受培训,继续由社会合作伙伴管理,继续征收行业通常摊派和企业自愿捐助。小微企业将获得来自大中企业的资助来开展培训。行业培训基金将只用于求职者和中小企业。

“2018年新法”有三大特点,一是通过建立“法国能力建设署”政府将培训收费和资助统一由国家管理,二是通过个人账户手机应用让那些不易申请到培训机会的弱势职工获得培训信息、机会和资助,三是受资助的项目逐步转向以读取文凭和证书为主的培训。

几十年来,继续教育法律一直在进步之中:加强了职工的受教育权利,把职工培训纳入正常的职业发展生涯之中;将中央公共培训职权逐步向大区下放;不断强化了社会合作伙伴的权利;既保护了培训市场的竞争特性,又保持了青年的初始教育与成人培训的分割;终身教育被看成既是一个正在建设之中的政治项目,同时又是在复杂的公共机构中建设。

法国终身教育立法总是先由各行各业达成协议,然后是制定和批准法案。法国包括雇主协会在内的各大工会组织能达成各行业协议和共识,这在法国历史上是少见的重大事件^[23],因为各行业协议后面是60多个全国行业达成的协议。^[24]

三、法国教育与培训体系由政府主导

(一)正规学校体系承担初始教育,分担继续教育

1.国民教育部和高教部通过地方代表机构直管初始教育

法国行政分中央、大区、省、市镇4级。教育也

具有中央集权特点,中央之下,本土设有学区,学区首长,即学区教育行政委员会主任,经中央部长会议推荐、由总统任命,负责传达和执行中央的教育政策,学区教育行政委员会统筹管辖当地初始基础教育和高等教育以及学校继续教育。学区之下,设有省一级代表机构。而大中小学校是政府与学生家庭的沟通纽带。在行政和财政管理方面,小学校由市镇管,初中由省管,高中由大区管,大学由中央管。学校教师亦为公务员,教育部是法国政府的一大部委。

2.公平的义务教育,选拔的高中和大学教育

法国初始教育分为初等、中等和高等三大阶段,3~16岁为义务教育,高中分流成普通、科技和职业三类,大学录取依据高考是否合格,进入精英专科学校还需要单独考试。

学徒制学生仅占全日制学生的1/10,学徒培训中心^[25]负责文化及专业理论课教学、学徒管理,以及国家专业证书和文凭考试;企业仅负责实践课。中学和大学还开展继续教育。

在2018年秋季开学,法国教育体系共有1 570万中小學生、大学生和学徒生(法国总人口为6 686万)。^[26]

3.政府统一文凭与职业证书

教育部与劳动部两部在职能方面有交叉,但基本能做到各司其职,相互协作,把教育与培训作为一个整体推进,统一文凭与职业证书,确立国家一体化资格框架。

2002年成立的国家职业资格委员会不隶属于任何一个国家部委^[27],它由多方代表组成(部委官员、社会伙伴、商会代表、大区代表和专业人员),确保了国家职业资格制定的权威性,避免了利益纷争。该机构于2003年建立“国家职业证书目录”,在劳动部的网络平台上运行,各相关部委设立的证书“法定”纳入目录。而教育部门所属学校登记的文凭证书数量占绝对多数。除了“普通类高中毕业会考”文凭因其不具职业特色而没有被列入外,所有教育体系的文凭和职业证书均被列入。从2017年目录看,共有8 457个法定纳入目录的证书,其中,高教部6 784个,工程师称号612个,教育部551个,劳动部250个,农业部127个,其他各个部委均不超过50个。

4. 高中与大学继续教育发挥文凭及证书教育优势

(1) 地方中学组群。该组群的建立受惠于1971年《继续职业培训法》(强制企业为员工的继续培训提供资助),共有127个组群,集中共享人力物力,满足继续教育的需求。2017年,共培训42.9万学员,营业额为5.088亿欧元。公共资金注入培训活动比例达60%,主要是资助求职者培训。民间资金来自企业、收缴培训费机构和自费个人。

地方中学组群承担大量培训,包括大专和高中职业资格证书培训,能力水平测定,个人职业发展规划,职业生涯水平总结,帮助获得职业培训机会,实现职业转岗和筹备新的职业,重新学习并传授核心能力,职工的职业能力以及其他能力,语言培训,经验所得的同等资格认定,公务员为升入各层级的备考,信息技术培训,求职者返回就业岗位培训,等等。地方中学组群的培训种类繁多,已经深入到社会培训之中。^[28]

(2) 高等教育机构。学员原则上可以攻读为初始教育设立的所有文凭和证书。法国高等教育机构种类多,可以分为三类,第一类是普通大学,包括大学技术学院等,第二类是精英学校,包括高等专科学校、工程师学校等,第三类是国立工艺与职业学府及其下属机构网络。每个机构都设有继续教育或终身教育中心。全国有继续教育部主任会议机制,每年召开一次讨论会。

2017年,普通大学、公立工程师学校以及国立工艺与职业学府共培训继续教育学员44.76万人。高教部所属大学继续教育营业额4.6亿欧元,仅占社会培训总量的一小部分。^[29]

培训种类包括:攻读各类国家级和学校级文凭证书;一般培训;短期培训(主要通过个人培训账户机制接受此类培训);经验所得的同等资格认证;“进入大学学习文凭”培训;能力测定等。

(二) 社会职业培训由劳动部协调组织

1. “法国能力建设署”规范管理职业培训

2019年建立的“法国能力建设署”^[30]旨在确保职业培训和学徒培训体系的资助、规范、监督和评估,向能力建设与收费机构、经费存托局、中央与大区、地方行业委员会、职业生涯委员会机构分配职业培训经费,规范培训市场的价格、服务和质

量,确保职业资格证书目录的更新和透明,推动地区职业发展咨询机构的建设,协调中央和地方各级职业培训,研究未来市场对技能的需求。该机构管理委员会主任由总统任命,成员由劳动部、财政部、教育部、各大工会、雇主委员会等组成。

2016年,法国继续职业培训总开支为261亿欧元(不包括企业的直接开支),较上年增长5.6%,占国民经济生产总值的1.2%。

2. 培训机构开展的职业培训也获免税

法国继续教育遵循《继续职业培训法》开展,即培训市场化。任何人都可以开办培训机构,创办人不受任何证书、经历等方面的限制,只是对培训师有资格要求。职业培训性质的活动均免除税务,但需要有关行政部门证明其活动为职业培训性质。

2016年,法国各种各类涉及培训业务的机构达6.8万个,营业额为143亿欧元。购买培训服务的机构主要是企业,占总开支的56%。公共行政机构内部人员培训开支约6%,公共行政机构对社会求职人员的培训开支达19%。个人自费培训开支为7%。^[31]从培训机构的性质看,97%的机构为私立机构,其中,营利性质机构占55%,个人培训者占24%,非营利性质机构占19%。营利性私立机构营业额占52.8%,非营利性私立机构23.7%,个人培训者3.2%,公立和准公立机构20.3%。

2016年有2600多万学员受训,其中2300万人是在私立部门的培训中心接受培训。公立和准公立机构数量不到3%,营业额占总额的1/5。受训人员中在职人员达72%,求职人员9%,个人自费6%。

(三) 高教部主导“法国数字大学(慕课)”建设

2012年法国政府决定推动线上课程,服务初始教育和继续教育。2013年通过《高等教育与研究法》后,高教部10月推动建立“法国数字大学”平台,政府启动资金800万欧元。平台旨在使大学和高等学校的授课能够通过因特网提供给公众。平台目前有600多万注册人员,提供的课程达540门,课程免费公开。除此之外,许多高校开设了自己的远程教育项目,根据学制、专业、文凭和层级不同而收取不同的费用。

(四) 公益机构和设施为全社会终身学习提供了优良条件

法国公益机构和设施完善,为民众学习提供

了各种各样的便利条件。除了免费的正规教育体系和发达的社会培训体系之外,成立于20世纪70年代初的“全年龄大学”(老年)为众多退休人员提供了学习机会;收费合理的各类博物馆、展览馆,象征性收费的游泳馆等运动设施,免费的市政图书馆等为公民的终身学习提供了条件。

四、法国继续教育发展稳、学校潜力大

(一)经费主要来自企业和政府项目

法国继续教育经费来源渠道多,其中以企业为主。主要的四大渠道包括:中央政府资助,地方政府资助,企业缴纳,个人自费。从2016年各出资方面总开支(包括投资)看,企业(不含直接开支)占31%,大区政府占17.3%,中央政府占13.6%,其他地方政府0.4%,就业服务中心(或其他公共行政部门)10.9%,家庭5.3%,公务员培训21.5%。

培训机构收费标准不一。1985年法令确立了继续教育培训服务以及参与教师取酬方式的财务规则。2015年法令确定了质量和培训服务评估标准清单和基本标准。由于政府通过公共资金和企业缴费开展的培训项目多样,价目不同,单位和个人的费用标准也不同。

(二)法国高校继续教育占比小、优势多

1. 法律赋予使命,学校重视不足

1968年富尔法首次承认继续教育为高等教育的基本使命。“1971年法”则是法国高等继续教育的真正起点。1981年各大学的继续教育中心正式联合起来,建立大学继续教育部主任会议制度。1984年萨瓦里法案^[32]把继续教育与初始教育并列,给予同等重要的地位。1985年法令规定继续教育的教学可以采取已实施的本硕博学制方式,可以制定根据个人不同情况的灵活的读取文凭机制,通过对职业所得、个人所得以及经验所得的同等学力认证服务来加大读取文凭的学习机会。2007年大学自治法再次重申了大学开展继续教育这一使命。高等继续教育被定性为高等教育机构的重要任务之一。

但高校继续教育在市场占比低,且增长缓慢,校领导和教师均对继续教育不甚积极,原因诸多:高校开展的继续教育对其预算拨款不能带来积极影响;法律规定承担继续教育课程必须在额外教学时间进行,且酬劳较低(法律规定继续教育课时费

规定为42欧元,而大学教授按年工资8万欧元和4小时工作量折算初始教育课时费则达417欧元);大学界一些人对继续教育这种商业行为仍然持保留态度,对这种因需求而设定的教学任务、非自由学术研究的性质的继续教育有抵触;从事教学和研究的教师对与自己学术生涯发展益处不大的继续教育活动不感兴趣;继续教育收入只能用于继续教育发展,不能挪给初始教育和科研等活动。

2. 高等继续教育规模有较大发展空间

自从“1971年法”颁布以来,高等教育机构与其他培训机构一样,成为继续职业培训机构,财政上自给自足。一些学校继续教育开展较好,如企业管理方面的学院能够有效地将初始教育和继续教育结合起来,满足企业需求,收入不断增加。学校间继续教育的能力和效果差距拉大。^[33]

高等继续教育的优势明显,在培训的设计与开展方面拥有公认的技能,提供社会公认的文凭证书学习,并在研究与培训协作上具备巨大潜力,在革新和适应需求上有较高能力。许多高校还开展远程教育,发展空间巨大。

文凭教育是高校继续教育的独到优势。从理论上讲,初始教育中的文凭证书基本都能通过继续教育获得。2017年高教部所属高等教育机构共颁发继续教育文凭10.69万份,其中,7万份属于国家文凭,3.69万属于学校文凭。

3. 经验所得的同等资格认证仍可扩大

2002年《社会现代化法》终于确立“经验所得的同等资格认可”制度,所有人均有权申请,成为获得文凭和证书的形式之一。比如,有在小企业做销售5年的经历,即可申请“商业化技能”大学技术文凭。流程包括建立可受理档案,建立申请人档案,评审委员会审查和面试,改进建议,批准一项或全项认可和颁发文凭或证书。评审委员会由大学老师和行业专业人员组成。如果面试没有通过,评委会给出改进建议,如写论文,注册学校,参加课程和考试等。

马克龙政府执政后,认证的条件出现不断宽松的趋势。2018年通过经验所得的同等资格认证而获得文凭的数量增加了8%。申请经验所得的同等资格认证的人群中,3/4是在职职工。收到新的认证申请中45%申请职业类学士文凭,41%申请硕士以上文凭。

(三)法国继续教育走向公平全纳

1. 未来继续面临挑战

法国终身教育在学习者和国家责任分摊中摇摆前行。2000年以来,欧盟在终身教育方面强调以学习者为中心这一基本原则,这意味着个人应为自己的职业生涯和自我发展承负主要责任。但法国对这种自由倾向有所保留,政府采取一定程度的干预,受训者的费用多由企业缴纳的培训费负担,保护人人享有再教育权利。法国既不采取北欧国家主要由公共机构出资的培训模式,也不使用东欧国家主要依靠个人开支的培训模式,它介于两者之间,更强调政府在资助和协调经费中的作用,但政府培训项目趋于主要服务于求职者。随着企业不景气的持续,政府在未来培训资助政策上势必紧缩公共开支,无法惠及更多人,使继续教育经费来源摇摆多变。

面向全民的立法实际惠及面有限。新法一项重要内容就是制止培训机会不公平这一趋势。但是,有些职业的劳动合同是短期、半工或临时的,难以享受两年一次的单位培训机会商谈机制,个人账户的培训小时也受到影响;中小企业的工人很难有时间去接受培训;许多个体不去通过向保险机构缴纳摊派来获得使用培训账户,等等。实现真正人人享有培训的立法道路仍然漫长。

劳动部和教育部的配合缺少默契。新法的主要起草部委是劳动部,但无论是在学徒制教育还是职业培训方面,教育部均占主导地位。劳动部掌管了较多学徒培训、求职者培训、职业化合同、本系统职业资格证书培训等项目。这种行政构架自然导致工作配合不足,影响终身教育的统一推进。

2. 全民享有终身教育助力社会进步

政府战略侧重弱势青年继续教育。2018—2022年宏大投资规划的4个优先重点之一即是对能力建设的投资,特别是对弱势青年的教育。计划用5年时间培训100万既无工作又未受相关教育的青年,培训100万无技能的求职青年。^[34]

立法确定企业培训责任切实推动了终身教育发展。根据2018年欧盟国家继续教育开展情况调查,在25~64岁人口中接受过继续教育的比例这一指标上,平均值为11.1%(2020年目标为15%),法国为18.6%,高于英国(14.6%)和德国(8.2%)。由于

北欧国家大学的初始教育和继续教育的界限弱化等诸多原因,接受过继续教育的人口较其他欧盟国家要多:瑞典29.2%、芬兰28.5%、丹麦23.5%。

法国通过立法确定培训法规,而北欧国家则是依靠行业商会等社会伙伴的参与来制定培训规则,相比之下法规更具统一性和普遍性。个人培训账户给企业带来负担,但只有这种惠民工具才能真正保障终身教育的践行。而北欧一些国家在培训资助上局限于没有或缺少技能的人群,虽然政府节省了经费,但惠及面有限,使其他需要培训的人群丧失应有的权利。

大中学校参与继续教育,发展前景广阔。其培训质量和文凭证书培训在促进就业、人力资源发展、国家竞争力方面发挥一定作用。

高等继续教育的相对独立符合教学规律和社会文化。虽然欧盟倡导把高等初始教育放到终身教育框架之中,逐步消除两者之间的相互壁垒,但法国仍然实行两者相对独立的机制:高等继续教育主要涉及职业发展,其教学方案、方式和方法与传统学科建制不同,能力的第一特征是职业实践和需求,而不是学科知识,这一点构成培训教学计划的组织原则。^[35]但是,以能力为导向的努力往往会使大学教育沦为臣服于雇主命令,成为固化的实践行为的反复制造工具,使大学丧失革新能力和动力。^[36]此外,继续教育的市场因素和学员年龄因素也使高等继续教育游离于初始教育体系之外。但法国高等初始教育并不排斥成年人重新回到初始教育体系深造,不排斥学徒制教育,许多工程师教育都是通过学徒制进行的,并且28岁以上的学生达1/10。

五、法国经验对我国构建终身教育体系的启示

(一)终身教育法起草应纳入几项核心内容

1. 设立终身教育的统筹管理机制

统筹机制凸显其必要性和重要性。我国应通过立法确定跨部门、具有广泛社会代表性的中央统筹管理和推进终身教育机制。为了确保工作关系的顺畅,建议由总理挂帅或由一位同时领导教育部和人社部等部委工作的副总理主持统筹机制,推进终身教育。

2. 确立终身教育构架主体

我国终身教育构架的主体应是学校的初始和

继续职业教育以及社会的职业培训。我国各种形式的社会继续教育显示多样性,社区教育、老年教育和终身教育展示基地等五彩缤纷,但归根结底,还是在谁出资、谁受训、为何受训的主线上,全社会更迫切需要的是继续职业教育,无业、待业和在职人员的兴趣学习也可以通过社会和学校继续教育进行。

3. 将职业培训活动的组织者企业改为行业

法国“1971年法”将职工培训的组织提升到行业一级。“2018年新法”又将收缴的培训费统一由国家一级支配。这一民主管理是推进全民终身教育的核心保障。^[37]考虑到我国具体情况,培训活动的组织主体应该在行业一级。国家现有规章要求单位/企业在财务上必须划出培训费培训员工,但无法科学监控。这种各自为政的粗线条管理不利于社会的公平发展。企业培训活动在质量、公正、必要性上不如行业组织管理的效果,以行业协会组织培训便于国家监督。虽然我国行业组织还不够壮大,但行业的做大做强是趋势。国家介入具体管理,建立统一公平的培训体系,可减少行业这类中间环节浪费,但复杂的管理系统在大国国家层面运作目前困难较多。这一转变无疑将加大行业协会的权力,加大国家或地方劳动行政部门的监管,但建设公平和全纳的终身教育体系不能因噎废食。

4. 设立个人培训账户,推动继续教育大众化

法国为全民享有培训而设立的个人培训账户至今仍具新意,虽目前普及程度因种种原因尚不高,但它为所有人创造了接受培训的条件。我国在继续教育普惠百姓措施上取得一定进展。如果将类似的个人培训账户设计出来并纳入终身教育立法,必将造福于每个国民,有效推进我国终身教育大众化。我国试行的“学分银行”是为获取证书的学习模块积累机制,它与旨在获取培训机会、时间和资助的“个人培训账户”有本质区别,但“学分银行”是推动终身学习的主要工具,宜加大试点并增强灵活性和普惠性。

5. 大力发展“经验所得的同等资格认可”,开拓终身教育第三条道路

法国1992年即确立的“经验所得的同等资格认可”是发展终身教育的一条新途径。申请人既可以通过测评获得对等的文凭证书,亦可据此进

行更高层次的学习,亦可通过补习逐步获得对等的文凭证书。著名的法国的工程师文凭也可以通过经验认可获得。

进入高教普及化,我们应该摒弃维护象牙塔的神秘,不把学历文凭当作至高无上的权威和利益的诱饵,要倡导学以致用,能力与知识并重,经验成果与学校成果兼顾。经验所得的同等资格认可将为我国继续教育的大发展营造一个新环境,相关部门应尽快制定相关法规和措施。

(二) 高等继续教育办学应突出与初始教育的区别

1. 继续教育与初始教育保持区别有利于维护教育公益原则

随着终身教育理念的深入实践,高等教育机构的初始教育与继续教育的界限开始模糊化,两类不同教育日趋“交合”^[38]。考虑到两种教育对教学对象、内容、方法、目的等的不同,公益性和市场性的差异,以及两者融通的效果问题,法国多年来仍然采取两者分离的做法,这一传统主要基于其初始教育的公益性原则。公益性体现在设施、教师、学费、教学与科研等诸多方面,虽然大学不再属义务教育阶段,但法国大学收取的学费仅是象征性的注册费,师生得以在高校这种激发独立性和创新思想的安详环境下认真教学和科研,而非在疲于承揽大众商业项目和寻找财源中奔波。政府鼓励大学发掘预算外财源,但正常预算仍占绝对主导地位。这一切反映法国仍坚守布拉格宣言中提及的高教的“公共产品属性”原则,避免了产业化和市场化。芬兰的高度平等和美国的高度效率,哪种机制更具潜力和可持续性尚无定论,但在社会和谐上已见端倪。

而继续教育从一开始就定性为市场属性。两者保持一定的区别有利于维护教育体系的公益性。我国高等继续教育招生和收费虽然与初始教育有所不同,但结果似有趋同,反而衬托出初始教育并非低收费的产业化现状。我国社会主义特色的高等继续教育除了以市场机制运作外,也应适当举办回馈社会的公益性项目,满足国家和社会所需。

2. 加大职业导向性和教学灵活性

继续教育则与职业教育存在固有联系,从法国终身教育法的名称《继续职业培训法》即可看出

继续教育与继续职业教育的关联。两者均需要有别于普通初始教育的教学体系。我国可充分考虑高等继续职业教育的特点,利用优势,突出继续教育的实用性和灵活性,量体裁衣,为社会培训提供多元化优质服务,办出其本色。

3. 行政管理机构应具体指导高等继续教育发展

无论在社会正义上,还是在经济发展上,高等继续教育的普惠性有利于消减贫穷,根据经合组织相关数据,不公平每增加1%,将使国民生产总值降低0.6%~1.1%;高等继续教育的发展有利于国富民强,根据经合组织相关数据,国民平均受训增加一年,将使国民生产总值提高4%~6%。高等继续职业教育由负责职业教育的行政机构管理顺理成章,这与职业教育的上延和贯通相关。继续职业培训的大学化伴随着专门的基础知识在实践领域的构建和组织,与初始教育的组织有较大的不同。

我国在高等继续教育改革中,通过联结教学、培训、研究、职业需求几个阶段,可破解大学继续职业教育质量和规模不尽如人意的困境。教育部相关行政管理机构应统筹指导和发展高校继续教育机构,在学校战略、人事管理、市场营销策略、校内校外合作伙伴关系、专业建设等方面提出具体的指导意见,使落后的学校补齐短板,造就教学与培训需求紧密结合、组织与受训者要求贴切的优质高等继续教育。

(三) 高职应大力发展高等继续教育

1. 统一专科职业资格证书与文凭教育,满足社会发展急需

专科这一层级的职业文凭(或证书)实用性强,适应社会急需。法国地方中学组群提供的继续教育包括大专层级的“高级技术员文凭”教育,大学内的大学技术学院也参与大专层级的“大学技术文凭”继续教育。我国普通高校在开展专科层级的继续教育方面,因其初始教育的资源积淀深厚而占据优势地位,但由于社会片面追求高文凭,而没有发挥应有的优势。考虑到继续教育职业性强的特点,高职可在继续教育中发挥其潜力和优势,并逐步在职业性和实用性上赶超普通高校。试行1+X证书制度的当务之急是提升高职文凭的就业导向,将证书与文凭一体化。

2. 高中阶段教育应拓展中等和专科职业继续教育的能力

在法国,因为中等教育与高等教育分属不同的行政层级体系而有着严格的区分,但这并不妨碍中等教育利用其优质的资源为高等教育提供大专初始和继续教育。我国“3+2”职业学校由于种种原因更愿意拔升至高职和专科行列,实际上,这类学校如果留在中等教育系统内加强办学质量,不仅能更好地顺应不同层级教育的行政管理,也能提供优质的中等职业证书教育,甚至接续专科职业文凭证书教育。

我国普通高中和中职学校教学资源丰厚,可被充分组合利用,避免闲置浪费,成为提供中等以及专科职业继续教育的一支力量。

(四) 公立机构高等继续教育应走向半市场化道路

1. 高等教育的公共产品属性是国际高教发展的原则

联合国教科文组织把高等教育定性为公共产品,而且法国、德国等欧洲大陆国家对高等教育纳入服务贸易协定以及高教产业化多持保留态度,仅收象征性的注册费^[39],因为高等教育具有差异性、独立性、创新性和自治性,这些因素与知识的产业化相对立。欧洲高教部长2001年布拉格宣言明确指出“高等教育必须被当作公共产品,属于并将继续属于公共体系的责任”。我国作为社会主义国家,理应确保高等初始教育的公共产品属性。

2. 高校继续教育以市场化为主,同时服务于社会公益

高校的继续教育因其机构的公共性,不可能完全市场化。从成本核算上看,公共机构难以精确地进行市场成本核算。从社会地位和条件上看,社会上的培训机构会认为公立高校因掌控着文凭教育、优质教育资源、丰富教学经验和现成培训设施,占据不公平的优势竞争地位。从终身教育国家战略上看,公立高校承载着公民继续教育的社会责任和使命,全面的市场化将可能影响全民享有继续教育的权利。从收费上看,对个人学员收费过高势必影响全民终身教育的推进。因此,高校继续教育应在以市场机制运作的同时,在收费上根据不同的项目和人群采取更加灵活的措施,保障弱势群体接受继续教育。

(五)统一我国资格框架

1. 层级结构应与国际标准一致

“两种证书制度”在我国技能人才招聘、考评及管理过程中加重了学员负担,与政策初衷相违背。在改革中,应借鉴联合国教科文组织国际教育分类标准,欧盟“欧洲资格框架”以及我国过去的技术工人分级制度,整合教育部和人社部两大分立框架,以便与国际接轨,促进人员流动。

2. 建设资格框架的治理结构

设立国家领导小组。由国务院领导牵头,教育部、人力资源和社会保障部、国家发展和改革委员会、国有资产管理委员会、财政部等行政管理部门参加。

建立国家资格框架管理部门。可考虑将国务院学位办改造成资格框架办公室,部门和人员应具有广泛代表性,负责具体落实国家资格框架制度建设任务。此外,建议成立“经验所得的同等资格认证”委员会,以推进资格认证的工作。

参考文献:

[1][14]BOCANDE A N° 179, SÉNAT, Annexe au procès-verbal de la séance du 28 janvier 2004, Rapport sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social[R]. <https://www.senat.fr/rap/103-1791/103-17911.html>.

[2]HUDSON J M. The History of Adult Education, Longman, Brown, Green & Longmans, Paternoster Row, 1851, reprinted in V.E. Newburg (ed.), The Social History of Education, No. 5[M]. London: The Woburn Press, 1969.

[3]SUCHODOLSKI B. Education permanente en profondeur[M]. UIE, 1993: 190.

[4]JESSUP F. L'Education permanente[J]. Studies in Adult Education, 1973, 5(1).

[5]LENGRAND P. L'Education des adultes et le concept de l'éducation permanente[M]. Convergence, 1970.

[6]BODART SENN J, SCHRADER-Naef R. Examen thématique de l'apprentissage des adultes : Suisse. Rapport de base[R]. OCDE. 2000 : 4.

[7]BARBIE J-M. Dictionnaire encyclopédique

del'éducation et de la formation. Paris : Ret. 2005 : 60.

[8]FERNANDEZ J-A. L'éducation permanente : une redécouverte[J]. dans Recherche & Formation, 1995(18) : 45-55.

[9]FORQUIN J-C. L'Idee d'éducation permanente et l'expression internationale depuis les années 1960[J]. Savoirs, 2004, 6(3) : 9-14.

[10]ALVES M G. et al. Lifelong learning: conceptualizations In European Education Policy Documents[J]. European Educational Research Journal, 2010, 9(3): 332-344.

[11]ROUX B. Education permanente[J]. Revue française de pédagogie, 1970(12) : 18-27.

[12]TANGUY L. La formation, une activité sociale en voie de définition ?[A] In Coster M. de, Pichault F. (éd.). Traité de sociologie du travail[M]. Paris, Bruxelles: De Boeck Université, 1970 : 185-212.

[13]BENOIST P. Michel Debré et la formation professionnelle 1959-1971, in L'Histoire de l'éducation[J/OL]. 2004(101) : 35-66, <https://journals.openedition.org/histoire-education/725>.

[15]LOI NO. 90-579 du 4 juillet 1990 relative au crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue et modifiant le livre IX du code du travail[EB/OL]. [1990-07-10]. JORFN°158 du 10 juillet 1990 page 8128. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000167819&dateTexte=&categorieLien=id>.

[16]Accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle[EB/OL]. [2003-09-20]. <http://www.efigip.org/telecharger/ressources/ani2003.pdf>.

[17]OPCALIA. Ce qu'il faut retenir de la loi du 5 mars 2014[N/OL]. le 11 décembre 2014. <https://www.opcalia.com/actualites/ce-qu'il-faut-retenir-de-la-loi-du-5-mars-2014>.

[18]CEGOS. Formation professionnelle en 2017, enquête de l'Observatoire de Cegos[R/OL]. Octobre

2017. <https://static3.cegos.fr/content/uploads/2018/11/08120509/cegos-enquete-formation-2017.pdf>.

[19]SECAFI-groupe Alpha. Faire de la formation professionnelle un réel sujet de dialogue social[J/OL]. La E-Letter d'informations, 2018,(92). <https://www.secafi.com/data/document/formation-professionnelle-tdu921.pdf>.

[20]LUTTRINGER J-M. L'entreprise face a sa responsabilite apres la reforme de la formation[J/OL]. la Chronique,2015,(88).http://www.jml-conseil.fr/wa_files/88_20_20L_27entreprise.pdf.

[21]MARTIN J-P, VINCE S. Formation professionnelle,s'approprier la réforme[M]. Lyon : la Chronique sociale, 2014.

[22]AFP. La réforme de la formation professionnelle, une inconnue pour les entreprises (sondage) [J/OL].L'Express, le 16 decembre 2014. https://lentreprise.lexpress.fr/actualites/1/actualites/la-reforme-de-la-formation-professionnelle-une-inconnue-pour-les-entreprises-sondage_1632835.html.

[23]LUTTRINGER J-M, SEILER C. Les negociations sur la formation, la branche devient le cadre privilegie des politiques de formation, Premieres Syntheses[R].DARES, 2005(31.1).

[24]VERDIER E. L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en evolution[J/OL].Sociologies & Societes, 2008,30(1) : 195-225.<https://www.erudit.org/fr/revues/socsoc/2008-v40-n1-socsoc2509/019478ar/#no1>.

[25]赵长兴.法国学徒制教育研究[J].中国职业与技术教育,2016(30):38-45.

[26]MENJ- MESRI- DEPP et MESRI- SIES. Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche[M]. aout 2019.

[27]LOI N° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale[EB/OL].[2002-01-18]. JORF du18 janvier 2002 page 1008, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000408905&categorieLien=id>.

[28]MENESR-DEPP. Enquete no.63, bilan des actions de formation continue dans les Greta et GIP

FCIP[R].2010.

[29][33]GILLOT M, Adnot P. Rapport d'information n° 547 (2012—2013) sur le financement des universites[R/OL].Senat, 2013. <https://www.senat.fr/rap/r12-547/r12-5471.pdf>.

[30]LOI N° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel[EB/OL].[2018-09-06]. JORF N°0205 du 6 septembre 2018.<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037367660&categorieLien=id>.

[31]DARES. Annexe au projet de loi de finances pour la formation continue 2018[R/OL].ministere du travail,2018. https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/jaune2018_formation_professionnelle.pdf.

[32]Code de l'éducation - Article L123- 3[EB/OL]. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000027747739&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20130724>.

[34]MOUSSET I, BARDINI B. Diagnostic préalable sur les publics fragiles : acces, freins et leviers a la formation professionnelle[R].septembre 2018.

[35]BOURDONCLE R, LESSARD C.Qu'est-ce qu'une formation professionnelle universitaire?Les caracteristiques specifiques :programmes, modalites et methodes[J]. in Revue francaise de pedagogie, 2003, (142).

[36]BOUTIN G, JULIEN L.L'obsession des competences,son impact sur l'ecole et formation des maitres[M]. Montreal: Editions Nouvelles, 2000.

[37]赵长兴.法国构建终身教育体系的路径和机制.//吴遵民.现代终身教育体系论——中国终身教育发展的路径域机制[M].上海:上海人民出版社, 2019.

[38]AGULHON C. La formation continue à l'Université, Logique républicaine ou logique libérale ? [J]. Cahiers de la Recherche sur l'education et les savoirs, 2004(3).

[39]OPINION. Enseignement supérieur : Former gratuitement, mieux et plus, suggère Olivier Faron [N]. Le Parisien, 03-11-2019.