

新中国成立以来我国学徒制政策的演变、问题与调适

王平

[摘要]新中国成立以来,我国的学徒制政策经历了旧社会学徒制改造政策阶段、传统学徒制改革政策阶段、传统学徒制走向终结政策阶段和现代学徒制探索试点政策阶段。在学徒制政策制定方面,存在法律法规缺失、统筹管理推进不力、学历证书与职业资格证书分离、行业企业缺位和宣传认识不到位等问题。我国正在进行的现代学徒制试点工作,需要借鉴西方发达国家的成功经验,对学徒制政策存在的问题进行合理调适,从而制定出符合我国实际情况的现代学徒制试点政策。

[关键词]学徒制 政策 演变 问题 调适

[作者简介]王平(1964-),男,江苏丹徒人,南京交通职业技术学院高职教育研究所所长,副教授,硕士,研究方向为职业技术教育。(江苏 南京 211188)

[课题项目]本文系中国职业技术教育学会2014-2015年度科研规划立项项目“行业高职院校现代学徒制人才培养模式应用研究”(项目编号:201410Y05)、中国交通教育研究会2014-2016年度教育科学研究重点项目“交通类高职院校就业创业指导师资队伍建设问题研究”(项目编号:交教研1401-2)和南京交通职业技术学院2014年院级高职教育研究基金重点项目“高职院校现代学徒制人才培养模式研究”(项目编号:14JY002)的阶段性成果。

[中图分类号]G719.1 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2015)22-0013-04
DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2015.22.004

学徒制是人类社会最古老的职业教育形式,是一种在实际生产过程中以手把手和言传身教为主要形式的技术技能传授方式,为人类社会技术技能的传承和文明文化的传播做出了巨大贡献。随着技术革命和工业革命的发展,单一的学徒制和学校职业教育已不能满足社会发展的需要。德国、英国等西方国家经过探索,将学徒制与学校职业教育整合起来,产生了以企业为主导、以工作为本位的现代学徒制,为所在国的经济和社会发展做出了重大贡献。针对当前我国职业教育培养的人才不能很好地满足经济和社会发展需要的问题,2014年5月发布了《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》,提出开展校企联合招生、联合培养的现代学徒制试点,完善支持政策,推进校企一体化育人。学徒制引起了人们的广泛关注,梳理研究新中国成立以来我国学徒制的政策制定情况,总结成功经验和失败教训,对制定推进现代学徒制试点的政策尤为重要。

一、新中国成立以来我国学徒制政策演变

1.旧社会学徒制改造政策阶段(1949年10月-1958年1月)。新中国成立前,旧社会的学徒制已沦为剥削学徒的工具,难以承担传授技能的教育功能。新中国成立后,为适应社会主义建设事业的需

要,中央人民政府对旧社会的学徒制进行了全面改造。1950年6月颁布的《关于开展职工业余教育的指示》要求:“动员工厂、企业中的技术员工,负起为国家培养技术工人的光荣任务,自愿地担任技术教员,并发给教者一定奖金或报酬”。文件保障了学徒的基本权利,去除了学徒制中的各种剥削成分和封建陈规陋习,明确了师徒是平等的同志关系而不是旧学徒制中的从属关系,同时还规定:“订立师徒合同,和对学徒定期举行考试。对于成绩优良者,可以提升其技术等级,建立激励机制。文件还规定了学徒期间的生活费、工伤、医疗等合法权益,对学习时间及学习后的待遇也有了明确规定。据统计,1949年10月-1958年1月,我国共培训新技术工人837万人,其中90%以上是通过学徒方式培训的。

2.传统学徒制改革政策阶段(1958年2月-1976年10月)。随着对农业、手工业和资本主义工商业生产资料私有制的社会主义改造基本完成,我国开始进入社会主义建设的新阶段,有技术能力的劳动力供应严重不足,各地通过吸收大批的学徒(练习生)、提高学徒津贴待遇、缩短学徒的学习期限等方式加速人才培养。学徒学习的期限,有的只有三个月,很少超过一年,导致学徒学习的技术片面、不

精,转为技术工人后技术水平低,不能很好地胜任工作。徒工一进企业就端铁饭碗、拿高工资,待遇甚至比师傅还高,引发了师傅不愿教、徒弟不肯学等问题。为此,1958年2月,国务院颁布了《关于国营、公私合营、合作社营、个体经营的企业和事业单位的学徒学习期限和生活补贴的暂行规定》,标志着我国的学徒培训开始进入制度化建设阶段。这一规定明确了学徒的期限原则:对技术含量低的工种,学徒学习年限最低不少于两年,一般是三年,学徒在学习期内的生活补贴由所在单位按照最低伙食需要另加少量零用钱的原则发放,零用钱要逐年增加,学徒转为正式工人后的第一年,工资按照最低工资标准执行,彻底解决了以往学徒期限短而待遇高的弊端。这一规定统一了全国的学徒制度,对提高培训质量、加强规范化和制度化建设发挥了重要作用。

在这期间,我国开始了半工半读教育实验,其中天津国棉一厂在1958年5月27日举办了全国第一所半工半读学校。刘少奇在1958年5月30日中共中央政治局扩大会议上发表的《我国应有两种教育制度、两种劳动制度》的讲话以及国家1964年11月发布的《关于发展产工(耕)半读教育制度问题的批示》,都认为半工半读是多快好省地培养工人阶级和劳动人民的技术工人、技术员、大学毕业生的一种好方法。截至1965年底,全国半工农半读的学校达7294所,在校生达126.6万多人。这种半工半读教育和劳动制度在一定程度上暗合了西方现代学徒制中将教育制度与劳动制度相结合的核心思想,从某种程度上说,是西方国家现代学徒制在我国的萌芽。但遗憾的是,文革时期,半工半读因被批判为资产阶级职业教育而半途而废,学徒制也遭到严重破坏。

3.传统学徒制走向终结政策阶段(1976年11月1998年2月)。随着文革的结束,全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。面对技术人才大量短缺的现状,学徒制又被重新提出来。1979年9月28日,国家经济委员会等下发了《关于进一步搞好技工培训工作的通知》,一方面强调了学徒培训工作的重要性;另一方面,又重申了20世纪50年代建立的学徒制。对学徒制的规定如下:第一,要坚持执行国务院关于学徒年限的规定;第二,在整个学徒年限期间,学习技术理论知识的时间不能少于1/3;第三,要签订师徒合同并要包教、包学、包会。要形成学徒工只有考试合格后才能独立上岗操作的制度。1981年2月,中共中央、国务院颁布了《关于加强职工教育工作的决定》,指出:搞好青壮年职工的文化、技术补课是最近两三年内职工教育工作的重点之

一。紧接着,原国家劳动总局在5月21日颁发了《关于加强和改进学徒培训工作的意见》,明确指出:在一定时期内,学徒培训仍是培养新技术工人的一种重要方式,并对学徒的培养目标、学徒期限、招收学徒的条件、改进学徒培训的措施、签订培训合同、严格考核制度和加强领导与管理等做出了明确规定。这些密集出台的学徒制政策,缓解了文革造成的技术人才严重短缺的现状。

随着我国经济体制从计划经济向社会主义市场经济转变,相应的教育和用工制度也必须做出调整。同时,我国实行对外开放政策,但引进的外资企业大多要求劳动者具备单一技能而非整个工艺,传统学徒制已不适应甚至阻碍了规模化的生产。针对新的形势,1985年中共中央发布了《关于教育体制改革的决定》,要求对教育体制和劳动人事制度实行“先培训,后就业”的改革,即企业改直接招学徒工为招生培训,技术工人培养开始逐渐从学徒制培养过渡到以学校为主的、独立规范办学的职业学校教育制度培养。^①1989年3月,原劳动部办公厅在《学徒培训制度改革座谈会纪要》中指出:学徒的工种范围过宽,某些工种学习期限过长,不能适应现代化大生产和技术发展的需要,应该逐步实行学校(培训中心)和企业相结合培训学徒工的方法。^②这一文件特别指出了学徒制存在的问题,标志着以企业为主体的学徒教育制度走向终结,中央政府与部委在此后近10年的时间再也没有出台与学徒制相关的文件。

4.现代学徒制探索、试点政策阶段(1998年3月至今)。职业教育长期以来存在的理论与实践脱节、知识与能力割裂、知识内容与其产生情境分离等弊端,始终未能得到很好的解决,导致职业教育培养的人才质量不高,不能很好地满足企业和社会的需要。基于此,各级政府、社会和学校开始了职业教育人才培养模式的改革和实践,其中,蕴含现代学徒制核心理念的工学结合、顶岗实习等人才培养模式,为提高职业教育的人才培养质量做出了贡献。原劳动部为贯彻科教兴国战略,于1998年3月11日下发了《关于建立和实施名师带徒制度的通知》,指出名师带徒制度是对传统学徒制度的改造和补充,^③标志着我国开始了新学徒制的探索和实践。江西省新余市于2010年在教育部支持下,出台了《职业教育现代学徒制试点工作方案》,这是我国第一个在区域内试点现代学徒制的城市。^④2011年教育部在《关于推进高等职业教育改革创新 引领职业教育科学发展的若干意见》中指出:鼓励职业学校和企业联合开展先招工、后入学的现代学徒制试点,^⑤这是国家部委的文件中第一次涉及现代学徒制这一概

念。教育部在2014年8月25日发布了《关于开展现代学徒制试点工作的意见》,表明现代学徒制试点工作进入全面推进阶段。

二、新中国成立以来我国学徒制政策存在的问题剖析

1.法律法规缺失。新中国成立以来,我国学徒制的政策和实践几经起落,虽然出台了一系列支持学徒制发展的制度,但内容零碎、不完整,且大多以文件形式出现,始终没有在法律层面形成有效的制度,尤其没有建立企业参与职业教育的约束和激励机制,这成为制约传统学徒制改革创新和转型升级的瓶颈。同时,在操作层面缺乏具体的推进策略,如对于职业院校学生在学习企业发生的身份界定、成绩认定、资格证书发放、安全责任划分、学生和企业合同约定、学生报酬支付、企业相关成本分摊等问题,以及从企业员工中选聘学生指导师傅的标准、指导师傅的责任、权益等问题,都迫切需要明确的制度规范。

2.统筹管理推进不力。学徒制作为一种跨越了产业与教育、企业与学校、工作与学习的技术技能人才培养组织形式,牵涉众多利益相关者,单靠一方力量难以协调处理所有问题。例如,劳动制度与教育制度的分离、行业和企业缺席,使得劳动力市场信息不能有效引导职业教育办学,实施产教融合、校企合作、工学结合等现代学徒制的前置工作困难重重。此外,职业教育的多头管理,导致学校的教育资源与行业企业的学徒培训资源无法进行综合配置,形成巨大浪费,这也是导致现代学徒制推进不力的重要原因。因此,需要建立一个统一协调推进现代学徒制试点工作的组织机构,以整合资源,形成合力。

3.学历证书与职业资格证书分离。我国虽然已实行学历证书与职业资格证书并重的制度,职业教育法也对劳动者上岗前应接受的职业教育与培训提出了要求,但是,传统文化中重学术轻技能的概念根深蒂固,社会用人制度不完善,职业资格缺乏统一标准,职业资格证书名目繁多,职业资格证书之间不能有效衔接,职业资格证书与学历证书不能等同或等值等,不利于学生在学习环境中自由穿梭,难以对学生或学徒在企业学习的成果进行科学的评价、认定和使用,取得职业资格的学生或学徒也无法进入普通高等学校学习。因此,重视学历证书、忽视职业资格证书带来的学历证书和职业资格证书的分离,制约了传统学徒制的转型和升级。

4.行业企业缺位。国务院虽然在历次关于发展职业教育的文件中都提出,要依靠行业企业发展职

业教育,但由于行业企业参与职业教育的法律法规不到位、工作机制不完善、责任不明确,使得校企合作“校热企冷”,企业不了解现代学徒制的人才培养组织形式,认为接纳欠缺工作经验的学生会影响正常的生产经营活动,从而导致职业教育与行业企业严重脱节,校企之间难以形成稳定融洽的合作关系。因此,当前迫切需要制定行业企业参与现代学徒制试点的政策。

5.宣传认识不到位。政府、企业、职业院校、学生及学生家长还没有形成关于学徒制的共性认识,单纯认为学徒制是劳动制度或教育制度、企业培训。不纠正这些片面认识,就很难制定符合实际的、支持学徒制发展的科学政策,就不能调动行业、企业参与现代学徒制的积极性,就不能为推行现代学徒制提供完备的服务。

三、我国现代学徒制试点工作的政策调适

梳理新中国成立以来我国学徒制政策的演变情况并剖析存在的问题,借鉴英国等西方国家实施现代学徒制的经验,对我国制定现代学徒制试点政策有以下建议:

1.建立实施现代学徒制的相关法律法规。西方发达国家十分重视立法,以促进学徒制的规范管理。如英国在2009年发布的《学徒制、技能、儿童与学习法案》,结束了200多年英国学徒制无法可依的局面。该法对学徒制的资格、框架、标准和协议、资格证书的管理以及颁证机构的认可等进行了详细规定,把对学徒制的管理以及雇佣双方权责关系的规定纳入法制轨道。^⑥我国现代学徒制试点工作有序推进的前提是尽快明确它的合法地位。现代学徒制是一种用工形式,是带培训的工作,需要学校、企业和学生(学徒)等利益相关者通过法律合同明确各自的职责,并保障各自的合法权益,因此,制定并执行相关法律和法规是当前现代学徒制试点工作的一项紧迫任务。我国在职业教育法中对办学合法途径及办学权利、责任和义务方面有一些原则性规定,但这些规定的强制性和约束力不够,难以落到实处。因此,在加强立法的基础上,还应赋予有关部门严格执法的权力,从而保障现代学徒制试点工作的有序推进。

2.建立推进现代学徒制试点工作的组织协调机构。英国和澳大利亚都成立了包括政府部门、教育部门、劳动部门、行业管理机构、服务机构、企业、学校在内的、比较完备的学徒制组织管理体系,使学徒制各环节的运行更加衔接和顺畅。两国都建立了为雇主(企业)和学徒免费服务的机构,为提高学徒制质量提供了组织机构保障。现代学徒制是企业、职

业院校在各自不同利益的基础上谋求共同利益、寻求共同发展的一种人才培养组织形式。由于学校和企业之间在组织目标、运行机制、价值取向等方面存在不可避免的矛盾,需要政府牵头建立由教育、劳动、工业、经济和行业企业等组成的现代学徒制工作机构,领导、统筹、沟通和协调相关工作。政府通过制定现代学徒制的框架结构和课程标准,定期或不定期举办现代学徒制试点工作论坛、研讨会、专家咨询会,推动政府、行业、学校和企业多方的交流互动,使各方在充分达成共识的基础上,形成推进现代学徒制试点工作的合力。

3.完善国家职业资格制度和体系。实现国家政策干预、建立全国统一的职业资格证书制度和体系,是西方发达国家现代学徒制取得成功的最重要因素之一。如澳大利亚通过建立全国统一的资格认证框架体系,将政府、行业和学校拥有的学徒教育资源进行整合,建立起沟通基础教育、职业教育和培训、高等教育、继续教育的立交桥,使得不同类型、不同层次的教育培训相互补充和融合,并将学徒培训纳入其中,使学徒培训有章可循,为学徒培训创造了良好的法制环境。我国政府应尽快完善国家职业资格制度和体系,将教育和培训等各类证书、资格标准进行整合,实现等值、互认。任何人只有获得相应的职业资格证书,达到相应工作岗位所需的职业能力标准,才能进入相应的工作岗位,这是推进现代学徒制试点工作具有战略意义的选项。政府应成立由政府相关部门、行业协会及企业代表组成的国家职业资格工作机构,完善并细化行政机关设立职业资格考试的相关法律法规,严格执行培训制度和考核制度,形成对职业资格规范的有效监督,为现代学徒制的试点奠定基础。

4.发挥行业企业作用。德国“双元制”是最早的现代学徒制度,而行会组织在“双元制”职业教育中发挥了极为重要的作用。德国2005年修订的《联邦职业教育法》,赋予行会“相关领域职业教育的组织者”的身份,并确定其在学徒培训合同管理、组织职业教育证书考试、职业教育审查与监督管理等三个重要方面的责任。^①在德国,工商行会和手工业行会所属的企业,承担了德国90%的技能型人才培养工作。^②因此,应从我国国情出发,完善行业企业参与、承担职业教育责任的法律法规,利用行业优势,充分发挥行业协会和社会中介组织的作用,调动企业参加职业教育的积极性,搭建校企交流平台,在专业建设、课程建设、实训基地建设、教学方法改革等方面认真听取用人单位、行业企业专家的意见和建议。国家应尽快出台校企合作条例,打消企业参与校企

合作的顾虑,努力在学生增加实践能力、企业追求经济效益以及学校自身利益三者之间取得平衡,以促进我国现代学徒制试点工作的有效开展。

5.加强现代学徒制试点工作的舆论宣传。国外在建立现代学徒制的过程中,重视发挥舆论宣传作用。如澳大利亚政府为了改善学徒的地位和形象,发起了“澳大利亚学徒形象大使计划”,这样既可以提升整个学徒制体系的社会地位和形象,也可以激励学徒和学员做好职业生涯规划。^③英国政府建立的学徒制官方网站提供了大量宣传介绍学徒制的信息,还就学徒制空缺岗位为雇主和学徒双方提供匹配服务。^④因此,我们各级政府、行业和学校要加强对现代学徒制人才培养组织形式的宣传,更新企业、学生、家长的观念和意识,尤其要让企业认识到:参与现代学徒制不仅是企业的责任和义务,还有助于增强企业的竞争力,促进企业的发展。可以通过电视、广播、报纸和建立现代学徒制网站,宣传介绍现代学徒制,对积极参与现代学徒制的行业和企业给予大力宣传,扩大企业的知名度,为现代学徒制试点工作营造良好的舆论氛围。

党的十八届四中全会提出了全面依法治国的方针,这既为我国职业教育发展、现代学徒制试点带来了挑战,也为我国职业教育发展、现代学徒制试点营造了良好的法制氛围。当前现代学徒制试点迫切需要政策先行,建立规范的现代学徒制运行体制与机制,推进现代学徒制的试点,为全面建成小康社会提供高素质的人才。

[注释]

国务院. 国务院关于加快发展现代职业教育的决定(国发[2014]19号)[Z]. 2014-05-02.

周恩来. 中央人民政府政务院关于开展职工业余教育的指示[J]. 山东政报, 1950(7): 33.

刘晓. 我国学徒制发展的历史考略[J]. 职业技术教育, 2011(9): 75.

崔铁刚. 新中国学徒制演变的制度分析[J]. 职教论坛, 2012(10): 78.

国务院. 国务院关于国营、公私合营、合作社营、个体经营的企业和事业单位的学徒的学习期限和生活补贴的暂行规定(草案)[Z]. 1957-11-16.

关晶. 西方学徒制研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2010: 121.

刘少奇. 我国应有两种教育制度、两种劳动制度[J]. 高教战线, 1986(1): 3.

陈俊兰. 1949年至1965年中国学徒制政策研究[J]. 教育与职业, 2012(8): 23.

中共中央、国务院关于加强职工教育工作的决定(中发

职业教育集团化办学的利益与责任探讨

李焕武

[摘要] 职业教育集团作为一个利益集结体,充斥着各种复杂的利益关系。从主体间性关系来看,职业教育集团是一种由政府、行业企业、职业院校构成的复杂系统,表现为利益主体的多元化、目标定位的模糊化、责任划分的不确定性以及办学积极性的差异性。要厘清这一复杂系统,需要明晰职业教育集团化办学的利益和责任,通过建立利益共享和责任共担机制,最终促成职业教育集团的高效与良性运作。

[关键词] 职业教育集团 集团化办学 利益 责任

[作者简介] 李焕武(1976-),男,贵州纳雍人,贵州工程应用技术学院师范学院,讲师,硕士,研究方向为教育评价、教师教育。(贵州 毕节 551700)

[中图分类号] G710 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3985(2015)22-0017-04

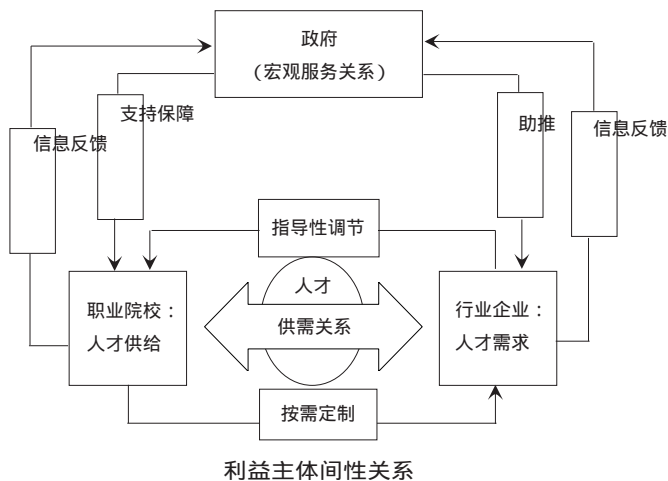
DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2015.22.005

职业教育集团化办学自20世纪末在我国兴起以来,在实践中遇到许多问题。从原则上明晰职业教育集团化办学的利益与责任,从制度上保障和规范职业教育集团化办学,是实现职业教育可持续发展的紧迫任务。本文从当前的实践经验和未来的实际需求出发,在借鉴国外职业教育集团化办学的有益经验基础上,分析了职业教育集团化办学的利益与责任,致力于建立权责统一、利益协调的职业教育集团化办学的成长机制。

一、职业教育集团化办学的利益主体间性关系

职业教育集团化办学是实现职业教育规模化发展、提升职业教育质量的重要途径。若把职业教育集团化办学看作一个整体系统,那么政府、职业院校、行业企业则是这个系统中的核心利益主体。职业教育各利益主体之间,为了实现共有目的或拓展、强化某品牌,采用互补性合作的方式开展集团化办学,其实质是为了在集团内部实现优势互补与资源共享。以集团化的方式进行办学,能够有效推进职业教育的办学效率与效益扩大化。能否厘清各利益主体之

间的关系,关乎职教集团化办学的成败。在职业教育集团中,政府、职业院校以及行业企业之间的主体间性关系如图所示。



在职业教育集团化办学中,利益主体之间的主体间性关系主要表现在政府与校企之间以及职业院校

[1981]8号)[Z].1981-02-20.

国家劳动总局关于加强和改进学徒培训工作的意见([81]劳总培字28号)[Z].1981-05-21.

①中共中央.关于教育体制改革的决定[Z].1985-05-27.

②劳培司.学徒培训制度改革座谈会纪要[J].职业教育研究,1989(3):55.

③四川省劳动厅转发劳动部《关于建立和实施名师带徒制度的通知》的通知[J].劳动理论与实践,1998(7):34.

④陈衍.新余面临新考[J].职业技术教育,2011(30):4.

⑤教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学

发展的若干意见(教职成[2011]12号)[Z].2011-09-29.

⑥关晶.英国《学徒制、技能、儿童和学习法案》述评[J].全球教育展望,2012(10):76-80.

⑦⑧赵志群,关晶,方勇.职教大国是如何培养学徒的[N].中国教育报,2015-03-04.

⑨易烨,石伟平.澳大利亚新学徒制的改革[J].职教论坛,2013(16):92.

⑩张璇.英国学徒制改革重大举措——英国《学徒制条例草案》解读[J].世界教育信息,2009(2):65.