

残疾人职业教育校企合作支持体系构建

陈瑞英

(浙江特殊教育职业学院 基础教学部 杭州 310023)

摘 要: 建国 70 年来,我国残疾人职业教育获得了快速且富有特色的发展,但是,校企合作仍是制约残疾人职业教育高质量发展的关键因素。为此,要修订完善法律,将残疾人职业教育校企合作的内容嵌入到相关法规中;政策上要强制与激励并举,将特惠政策嵌入普惠政策中,激发企业和社会组织对残疾人职业教育的“有效需求”,进而主动参与残疾人职业教育校企合作,为促进残疾人顺利融入社会、共享小康而共同努力。

关键词: 残疾人; 嵌入性; 职业教育; 校企合作; 支持体系

中图分类号: G 642.0 **文献标志码:** A

文章编号: 1006-7167(2020)07-0247-04



Construction of Support-system by School-enterprise Cooperation in Vocational Education for the Disabled

CHEN Ruiying

(Basic Teaching Department, Zhejiang Vocational College of Special Education, Hangzhou 310023, China)

Abstract: Since the People's Republic of China was found in 1949, vocational education for the disabled has achieved rapid and distinctive development. However, school-enterprise cooperation is still the key factor restricting the high-quality development of vocational education for the disabled. Therefore, it is necessary to revise and improve the law to embed the content of school-enterprise cooperation in vocational education for the disabled in relevant laws and regulations. In terms of policies, it is necessary to implement both compulsory and incentive policies, embed preferential policies into the preferential policies, stimulate the "effective demand" of enterprises and social organizations for vocational education for the disabled, and then actively participate in school-enterprise cooperation of vocational education for the disabled, so as to make joint efforts to promote the smooth integration of the disabled into society and enjoy a comfortable life.

Key words: the disabled; embeddability; vocational education; school-enterprise cooperation; support system

0 引 言

2020 年全面建成小康社会,残疾人一个也不能少^[1]。残疾人职业教育的高质量发展,不仅有助于残疾人掌握职业技能获得有尊严的生活,还能在职业岗

位上实现人生价值,增强其获得感;于社会而言,残疾人职业教育的高质量发展能加快我国教育均等化的步伐,并有助于减少贫困残疾人的代际传递,加速我国的全面小康建设。

何谓残疾人职业教育?陈云英^[2]将其定义为:根据社会需要和残疾青少年的身心特点,实施职前、职后的各级各类职业和技术教育以及寓普通教育中的普通职业教育总称。它不仅有职业教育的普遍特性,还有其独特性。①教育对象特殊,教育难度增大。残疾人职业教育主要面向生理和心理有残障的学生,需要根

收稿日期:2020-03-15

基金项目:2018 年度杭州市社科常规性规划课题(Z18JC064)

作者简介:陈瑞英(1972-),女,浙江临安人,硕士,副教授,浙江特殊教育职业学院基础教学部教师,研究方向为残疾人高等职业教育、思想政治教育。

Tel.: 13588365131; E-mail: yscry1972@126.com

据不同残疾学生的感官优势,运用代偿功能,反复操练不断强化训练才能使其掌握熟练的技能;②教育内容复杂。普通职业教育主要聚焦职业以及技术进行教育,而残疾人职业教育还必须在教育中结合医疗康复与训练、心理咨询以及社区服务,使整个教育过程更为复杂。③组班教学方式有差异。前者一般以大班、集体形式授课,而后者需要个别化或小班教学。

1 建国以来我国残疾人职业教育的发展概况

新中国成立后的第1版《宪法》中就明确了残疾人的平等受教育权,十一届三中全会后,残疾人职业教育被纳入了义务教育体系。1988年出台《中国残疾人事业五年工作纲要(1988—1992年)》,随后《关于发展特殊教育的若干意见》(1989年)、《残疾人教育条例》(1994年)、《中国残疾人事业“十五”计划纲要》(2001年)、《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》(2016年)等文件相继出台,这一系列文件见证着残疾人职业教育逐渐成为我国残疾人事业发展重要历程。其中2016年的《纲要》明确要“加强残疾人中高等特殊教育职业院校建设”^[3],到2020年“残疾人平等权益得到更好保障,受教育水平明显提高”^[3]。

1.1 办学日渐多元,层次、结构趋向合理

我国初期的残疾人职业教育基本上与宗教组织相关联,多为私人办学,性质类似于慈善机构。随着国家对残疾人职业教育的日益重视,时至今日,以国家办学为主,机构和个人共同参与的残疾人职业教育多元办学格局已基本形成;20世纪80年代中期,我国残疾人职业教育的学校类别还只是基本以盲、聋校为主,如今除了盲、聋校外,还有面向精神、智障以及肢体残疾等多类残疾人的学校以及综合性院校;20世纪90年代初,对残疾人进行职业教育以在特殊义务教育阶段增设职业教育方面的课程或开设初职班的方式为主,而今日残疾人的职业教育结构已渐趋合理,层次也已明显提高。2019年,我国残疾人中等职业学校(班)145个,在校生17319人,全国有12362名残疾人被普通高等院校录取,同时,还有2053名残疾人进入高等特殊教育学院学习^[4]。今天,残疾人接受高等职业教育的渠道已多样化,除了入读普通高校,还可去特教学院(专业)学习,也可以通过远程和成人教育的方式进行学习。多样化的学习渠道和丰富的学习形式,使残疾人对不同教育的需求基本得到了满足。

1.2 残疾人职业教育的支持性法规不断完善

我国《宪法》第45条、《教育法》第10条、《职业教育法》第7条、15条和23条、《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》第六和第十章都对发展残疾人的职业教育予以支持性规定,而《中国残疾人事业“十二五”发展纲要》和《国家教育事业发

展规划纲要》,以及2016年的《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》则对残疾人职业教育的发展作出了具体安排。

据中国残疾人联合会网站“数据中心”提供的信息可见,仅2013—2018年间,国家制定或修订完善关于残疾人的专门法规多达126项,其中不少内容涉及残疾人职业教育。2017年国家新修订了《残疾人教育条例》,其中第三章从第二十七到第三十条分别就残疾人职业教育的层次、实施单位、入学条件、实习等问题专门做了比较具体规定;2018年7月出台的《关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》,给出了提升残疾人职业教育的制度设计走向。可见,我国残疾人职业教育的政策在实践探索中不断与时俱进。

2 制约残疾人职业教育高质量发展关键因素

深化产教融合……是当前推进人力资源供给侧结构性改革的迫切要求^[5],这也是提升我国残疾人职业教育质量的关键因素。尽管我国残疾人职业教育的支持性政策不断与时俱进,但调查显示,“被调查的企业无一家会主动寻找与残疾人高职院校合作”^[6]。残疾人职业教育在残疾人的学习与工作、所学专业与就业、残疾人院校与企业之间的对接机制至今还没有很好地建立起来。

残疾人职业教育由于教育对象的特殊性、教学方式的独特性,必定会呈现出需求复杂、教育周期长、经济收益弱于社会效益的特性。因此,只有建立完善的残疾人职业教育校企合作支持体系,才能保障工学结合的教学过程顺利开展。否则,缺乏法律或政策保障的校企合作项目在运作过程中会发生诸多不确定因素,如残疾学生多样的权益诉求、沟通障碍、管理困难等,使企业在权衡投资回报与风险责任后,避免介入残疾人职业教育校企合作项目成为其理性选择之一,但这种选择的结果是使残疾人职业教育面临“闭门造车”的尴尬局面,严重影响其教育质量,影响残疾学生顺利地由学校过渡到工作并融入社会。

近些年,国家针对有关保障残疾人权益包括教育权益的相关制度和规章不断出台,但“政府在相关的制度建设中,并没有将残疾人享有平等就业权理念贯彻到其他相应制度中”^[7]。如2018年出台的《职业学校校企合作促进办法》,及先前如2009年宁波市、2013年辽宁省出台地方性的校企合作办法,都只针对普通职业教育领域中的校企合作加以规范,而对残疾人职业教育校企合作相关内容则缺乏特别关注。这样的“留白”提醒我们,对残疾人职业教育的校企合作支持性制度设计急需更新理念及整体架构。

3 构建残疾人职业教育校企合作支持体系

从嵌入性视角来看,残疾人职业教育校企合作所

面临的制度困境,如刘述良^[8]指出的那样,在“包容性治理”顶层制度设计中注意制度之间的互动和协同。

“嵌入性”是匈牙利经济史学家卡尔·波兰尼提出的概念,美国知名经济社会学家马克·格兰诺维特^[9]进一步指出,人类的经济行为“实际上是在整个社会网络即制度体系内通过互动过程而做出决定的”。彼得·埃文斯则基于格兰诺维特的嵌入性理论,又指出,“国家可以通过有关制度设计和制度安排让其有效嵌入到社会中,让社会公众参与到公共服务中去”^[10]。“嵌入性”理论虽然发端于经济学领域,但它道出了人类作出行为选择不是个孤立的事件,而是受社会环境诸多因素影响的这一共性,因而受到学界的热切关注,其基本理念及分析方法已被广泛运用于行政管理、学校创业与就业等多个方面。

3.1 将残疾人职业教育“嵌入性”立法

比较发达国家的职业教育,会发现有个基本的共同点,那就是普遍重视以立法来保障校企合作的实现,包括对残疾人等弱势群体的职业教育,注重将相关法律嵌入本国的文化、制度、经济和社会网络结构中,使残疾人职业教育校企合作实现有着比较充足的外部支持条件。如美国,在1962年出台的《职业教育法》中明确:校企合作决定着职业教育未来的发展走向,1984年《卡尔·D·帕金斯职业教育法》则确定了各州可支配联邦用于残疾人及弱势群体职业教育和培训款项的具体比例。德国在2005年《职业教育法》中专门明确了特殊人群职业教育的相关内容,还设有残疾人问题委员会专门对残疾人的职业教育和培训进行管理。日本于1970年出台《残疾人基本法》,明确残疾人就业培训和就业顾问制度以及补贴政策,以确保残疾人能接受良好教育。

构建我国残疾人职业教育校企合作的支持体系,可参考学习美、德、日等职业教育发达国家将残疾人职业教育“嵌入性”立法的做法,有必要修订现行的《职业教育法》《高等教育法》,增补完善残疾人职业教育及校企合作的内容;针对包括《残疾人保障法》在内的相关法律中较少涉及残疾人职业教育及校企合作的情况,需要专门制定《特殊教育法》给予规范,而不仅仅是修订《残疾人教育条例》,以改变目前对残疾人教育保障的法规数量偏少、位阶不高、内容不够全面的状况;由于我国地区经济发展不平衡,还要因地制宜依据教成(2018)1号文件精神制定或修订各地的《职业教育校企合作办法》,将支持残疾人职业教育校企合作的内容嵌入其中,尤其须明确残疾人职业教育校企合作中的各利益相关方的责权及经费补助。这样才能切实保障残疾人职业教育和普通职业教育的校企合作都能有法可依、有章可循。

3.2 搭建多方参与、相互协调的长效支持机制

固然,法律的保障极为重要,但并不意味着有了法律保障,残疾人的职业教育校企合作就可以万事大吉。在现实操作层面,还必须认真审视当前残疾人职业教育校企合作中存在的具体问题。如陈瑞英^[6]在调查后指出,企业不愿意主动参与残疾人职业教育校企合作的原因是多方面的,如担心因接收残疾学生来企业开展顶岗实习而担负更多的安全与管理责任,而且“缺乏合作的运行及保障机制”。所以,法律只是从理念、从社会责任上强调了企业参与残疾人职业教育的重要性,还需要配套政策去落实推进,并且在制定具体配套政策和运行机制时,必须清楚地意识到:企业是追逐利益的经济实体,回报高于投入是企业参与市场经济中作出行为选择的起点。何况,校企合作本身也是一种商业性的行为,因此,在政策配套上要“充分关注制度框架内参与各方利益的统筹与平衡”^[11],在运行机制上要立足市场需求,遵从市场规则。

(1) 强制与激励并举,激励企业参与。国家和地方政府对一些重点产业和企业均有明确的扶持政策,如科技部有专门针对科技型的中小企业设了“技术创新基金”,本着权责相当的原则,国家对类似接受政府资助的企业和所有的国有企业可在法律和政策上强制其参与残疾人职业教育校企合作,且“注重发挥国有企业特别是中央企业示范带头作用”^[5];同时,要正视在实际操作中有的企业用交纳“残疾人就业保障金”的方式来规避按比例安置残疾人就业的情况。为此,有必要对“残疾人就业保障金”的内涵和适用范围重新界定,在原先“按规定安排残疾人就业”的基础上,再增加“与残疾人职业院校(专业)合作”这一选项,作为各企事业单位是否承缴“保障金”的依据;对那些既按规定安排残疾人就业又与残疾人职业院校进行校企合作的企事业和民办企业组织,按合作协议每增加一个残疾学生的学徒位置,统筹运用保障金给予2000~3000元/月的职业教育补贴;对已进入产教融合型企业认证目录的企业按规定给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,并按规定落实相关税收政策^[12],优惠税收的力度应有所加大。另外,可学习西方的实习生制度,即“企业向社会发布实习生岗位,学生通过招聘程序进入企业实习”^[13],这种做法与常规校企合作有所不同,但一样可以促进残疾学生向社会过渡这一目的,为此,在政策上可以对实行残疾人实习生制度的企业给予政策倾斜。

国家采用这样强制与激励并举、特惠嵌于普惠的制度设计和安排,可以激发企业对残疾人职业教育的“有效需求”,进而主动地参与到残疾人职业教育的校企合作中来,实现与残疾人职业院校的共赢。

(2) 培育社会组织,鼓励多方参与。国家层面要

“积极培育市场导向、对接供需、精准服务、规范运作的产教融合服务组织(企业)”^[5],但残疾人职业教育的特殊性客观上导致大部分中小企业确实难以定期提供批量工位给残疾学生培训,或难以独立与残疾人院校进行校企合作,为此,可以借鉴德国学徒制的做法,通过财政补贴培育类似联合企业中心这样的中介组织,负责把残疾学生分派到相应企业去学习和培训,达到校企合作的目的。此外,还可使用残疾人就业保障金实施政府购买,合理购买社会机构或非营利组织如各种慈善组织、社会福利组织、科研院所等在师资培训、实训建设、产品和技术开发等方面的专业服务,帮助有效扩大残疾人职业教育资源的优质供给。

政府运用财政补贴和购买服务这些举措,鼓励多方参与,利用产业分工和市场合作为残疾人职业院校与企业顺利开展校企合作铺路搭桥,推动生成互惠互利、可持续合作的运行机制。

3.3 强化综合协调,提升残疾人职业院校的服务水平

我国的残疾人职业教育依法由教育、残疾人联合会、民政、人力资源和社会保障四部门彼此协作进行管理。其中,教育行政部门的职责是起草制定职业教育的规划和制度,并进行指导、督促和检查;民政部门担负残疾人群体的保障工作,同时负责各级民政技术学校和各类民政培训机构中的残疾学生职业教育和培训;指导福利性企业招收残疾人员工并对其开展职业培训;人力资源和社会保障部则主要承担职业资格和城乡劳动者职业培训的制度制定与完善,对技工院校、民办职业培训机构的残疾人职业教育和培训进行指导;残疾人联合会负责促进残疾人中等职业教育和残疾人职业技能培训,并为残疾人就业提供服务。

在《职业学校校企合作促进办法》的第五条中明确指出:国务院教育行政部门负责职业学校校企合作工作的综合协调和宏观管理,会同有关部门做好相关工作^[14]。要做好我国的残疾人职业教育校企合作工作,以上四部门必须紧密配合,教育行政部门牵头,各行业有代表性的企业,与其他3个部门及卫生等相关部门共同组建专门的残疾人职业教育委员会,形成稳定的残疾人职业教育与康复、治疗、训练、心理咨询相结合的协同教育机制,切实支持和促进残疾人职业院校的人才培养和社会服务能力提升,进而促进残疾人职业教育校企合作的可持续发展。

4 结 语

产教融合、校企合作是决定职业教育成败的关键所在,2017年以来,《关于深化产教融合的若干意见》《职业学校校企合作促进办法》等一系列文件先后都对此给出了指导性建议,但是,残疾人职业教育的校企

合作要持续有效开展,需要在这些普惠性政策的基础上深入研究并给予特殊政策,只有把残疾人职业教育“作为国家人力资源开发的一部分,进行总体构思和规划设计”^[15],支持残疾人职业教育校企合作的具体内容嵌入国家的相关财税、教育等法规和制度中,并强化综合管理,才能有效助力残疾人职业教育的高质量发展,切实提供“残疾人平等享有人生出彩的机会”^[16],让残疾人与我们一道携手共建共享全面小康。

参考文献(References):

- [1] 习近平:全面建成小康社会,残疾人一个也不能少[OL]. [2016-07-29]. http://www.gov.cn/fuwu/cjr/2016-07/29/content_5124019.htm.
- [2] 陈云英. 中国特殊教育学基础[M]. 北京:北京教育科学出版社, 2004: 320.
- [3] 国务院. 国务院关于印发“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要的通知[OL]. [2016-08-17]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-08/17/content_5100132.htm.
- [4] 中国残疾人联合会. 2019年残疾人事业发展统计公报[OL]. [2020-04-02]. http://www.cdpf.org.cn/sjzx/tjgb/202004/t20200402_674393.shtml.
- [5] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见(国办发〔2017〕95号)[OL]. [2017-12-19]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [6] 陈瑞英. 企业参与残疾人高等职业教育的现状调查——以浙江省为例[J]. 中国特殊教育, 2016(8): 14-18.
- [7] 许巧仙. 嵌入性视角下残疾人就业支持的制度困境[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2014(6): 74-79.
- [8] 刘述良. 中国“包容性治理”顶层政治制度设计: 制度群的视角[J]. 学海, 2013(1): 29-39.
- [9] [美]马克·格兰诺维特. 镶嵌: 社会网络与经济行动[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 49.
- [10] 张培. 职业教育嵌入式治理及其制度供给研究[J]. 职业技术教育, 2016(34): 64-68.
- [11] 唐智彬, 石伟平. 比较视野中的职业教育校企合作[J]. 职教论坛, 2012(19): 86-90.
- [12] 国务院. 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知(国发〔2019〕4号)[OL]. [2019-02-13]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm?from=singlemessage&isappinstalled=0
- [13] 臧志军. 不要让校企合作条例成为“跛脚”的法律(一)[J]. 职教通讯, 2014(1): 卷首微言.
- [14] 教育部. 国家发展改革委等六部委. 职业学校校企合作促进办法(教职成〔2018〕1号)[OL]. [2018-02-12]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201802/t20180214_327467.html.
- [15] 朱颂梅. 残疾人高等职业教育中校企合作的问题与对策[J]. 现代特殊教育(高教), 2015(10): 69-72.
- [16] 教育部. 国家发展改革委等四部门. 教育部等四部门关于加快发展残疾人职业教育的若干意见(教职成〔2018〕5号)[OL]. [2018-07-04]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/zcs_zhgg/201807/t20180718_343400.html.