

隋 亮 / 著

1978年以来 中国职业教育法制现代化 研究

1978 NIAN YILAI

ZHONGGUO ZHIYE JIAOYU FAZHI XIANDAIHUA YANJIU

中国社会科学出版社

隋 亮 / 著

1978年以来 中国职业教育法制现代化 研究

1978 NIAN YILAI

ZHONGGUO ZHIYE JIAOYU FAZHI XIANDAIHUA YANJIU

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

1978 年以来中国职业教育法制现代化研究 / 隋亮著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 3

ISBN 978-7-5161-5811-1

I. ①1… II. ①隋… III. ①职业教育—教育法—研究—
中国 IV. ①D922.164

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 063910 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 孙 萍

特约编辑 胡新芳

责任校对 任晓晓

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspiw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619

发 行 部 010-84083685

门 市 部 010-84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2015 年 3 月第 1 版

印 次 2015 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 17

插 页 2

字 数 270 千字

定 价 55.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

序

中国的职业教育是一种舶来品，是在近代以来受到西方世界的冲击而被迫“师夷长技”的背景下开始起步的。电报学堂、船政学堂、路矿学堂等，即为我国职业教育的开端。职业教育是使学生通过学习和训练，掌握一门专业知识和实用的工作技能。现今社会，职业教育是与基础教育、高等教育和成人教育平行的教育类型之一。大力发展职业教育，加快培养技能型、实用性人才，以切实提高劳动者的素质，对于适应我国新型工业化的发展具有重要意义。

职业教育在中国已走过 100 多年的发展历程，但长期以来，人们对于职业教育始终是低看一眼。中国传统，受教育的一个代名词是“读书”，直到今日，人们还在说“读小学”、“读中学”……“读博士”。而“读”的背后、“读”的结果，是做官，是谋取功名利禄。上了职业学校，学习实用技术，毕业出来是生产一线的工人、是蓝领，国人的观念难以接受。加之一线工人物质待遇与社会地位等方面存在的问题，职业教育的发展仍面临不少困难。近些年经过各方的努力，情况有了一定的转变，中国的职业教育有了长足发展。这其中一个很重要的原因，就是国家根据我国的现实情况，制定了一系列促进、鼓励职业教育发展的法律、法规，给予职业教育的发展以法律上的保障。

隋亮博士的这本著作，选取 1978 年改革开放以来中国职业教育法制现代化进程作为主要研究对象，对于改革开放之后中国职业教育法制建设的展开和不断完善的历史过程，进行了全面、细致的梳理，并对改革开放以前、20 世纪 80 年代、90 年代以及 2000 年代等不同历史时期中国职业教育法制现代化的主要特点，做了深入的分析。为我们认识中国职业教育的发展历程，特别是近几十年的发展状况提供了一个重要的

侧面。

隋亮博士的这部著作是在其博士论文的基础上修改、充实而成的。作为他的导师，深知其数年中在这个问题的研究上所付出的艰苦努力。隋亮博士正当盛年，希望他谦虚谨慎，一如既往地勤于耕耘，为学术事业做出更多的贡献。

天津师范大学 李学智

前 言

在近代中国逾百年现代化的进程之中，中国逐步由传统的农业社会向现代化工业社会转型，其中最具有推进性作用的无疑是人的素质的提振和劳动技能的不断提升。教育现代化的转型在整体现代化的进程中起到了基础性的作用，其中职业教育在整体教育中占到了十分重要的地位。以法制的手段推动职业教育的发展是近代以来世界各国发展职业教育的主要手段。中国职业教育法制现代化的进程，可以追溯到清末引入西方的职业教育制度，历经民国各个历史时期和新中国成立之后的各个历史阶段。新中国成立之前，中国职业教育法制发展主要模仿日本和欧美的职业教育法制体系，在半封建半殖民地的社会状况下，中国职业教育法制现代化进程虽有几次大的发展高潮，也形成了一定的职业教育法制建设结果，但总体上来讲，由于实施职业教育社会条件和政治条件薄弱，中国的职业教育法制现代化进程步履维艰，最终也没有形成有效推动中国职业教育发展的客观条件。

新中国成立之后，职业教育一直备受中共中央和中央政府的高度重视，也通过大量的职业教育法制建设推进中国职业教育的发展，中国职业教育法制现代化进程不断加强和提升。经过 60 多年的不断努力，中国职业教育法制现代化建设取得了巨大的成就，逐步建立起具有中国特色的社会主义职业教育法制体系，极大地推动了中国职业教育的发展。但是由于长期以来社会习俗和用人机制、历史传统、用人观念等因素的影响，职业教育还是处于整体教育的“边缘”，职业教育法制建设还有很多不能适应中国职业教育发展的情况。进入 21 世纪第二个十年以后，随着中国现代化建设进程的深入，中国职业教育的发展也面临着历史的机遇和挑战。为了进一步提升职业教育的办学水平和质量，提高社会劳

动者的整体素质，满足未来中国现代化发展的客观需求，修订 1996 年版的《职业教育法》，推动中国职业教育法制建设已经成为社会关注的热点问题之一。及时总结中国职业教育法制发展的规律，为未来中国职业教育法制建设提供参考成为本书的出发点和落脚点。

本书选择 1978 年改革开放以来中国职业教育法制现代化进程不断完善的历史阶段为主要研究对象，从改革开放之后中国职业教育法制建设不断展开这一视角入手，在厘清这一时期中国职业教育法制现代化进程主要脉络的基础之上，条分缕析，总结改革开放以前、20 世纪 80 年代、90 年代以及 2000 年代等不同历史时期中国职业教育法制现代化的主要特点，并对今后中国职业教育法制现代化的进程做出展望。

目 录

绪 论	(1)
一 选题的缘由及意义	(2)
二 研究现状述评	(7)
三 选题内容及结构设计	(16)
 第一章 改革开放前中国职业教育法制现代化历程回顾	(25)
第一节 中国职业教育法制现代化进程的起步	(25)
一 新中国职业教育法制的初创	(25)
二 “一五”期间职业教育法制的发展	(30)
第二节 中国职业教育法制现代化进程的曲折	(38)
一 教育大革命的开展和职业教育管理权限的下放	(39)
二 职业教育的整顿和职业教育管理权限的回收	(44)
三 职业教育的“正名”和“两种教育制度、两种 劳动制度”的再次提出	(48)
第三节 中国职业教育法制现代化进程的停滞	(56)
一 极“左”职业教育方针的形成	(56)
二 “文革”时期职业教育政策的混乱	(57)
小结 改革开放前中国职业教育法制状况分析	(59)
 第二章 中国职业教育法制现代化进程的恢复与启动	(64)
第一节 中国职业教育法制现代化进程的恢复	(64)
一 中等职业教育和工农职业教育的恢复	(65)
二 改革中等教育结构和工农职业教育的加强	(70)

第二节 中国职业教育法制现代化进程的启动	(80)
一 中共中央《关于教育体制改革的决定》的颁布	(80)
二 高等职业教育办学体制的探索和职工、农村职业 技术培训的开展	(82)
小结 20 世纪 80 年代中国职业教育法制状况分析	(95)
第三章 中国职业教育法制现代化进程的全面展开	(104)
第一节 中国职业教育法制全面建设的前奏	(104)
一 第二次全国职业教育会议的召开和国务院《关于 大力发展职业技术教育的决定》的颁布	(104)
二 《中国教育改革和发展纲要》的实施	(113)
第二节 《职业教育法》和《高等教育法》的颁布	(127)
一 《职业教育法》的颁布	(128)
二 《高等教育法》的颁布和教育法制建设目标的确立 ...	(130)
三 各类职业教育规章建设的展开	(132)
小结 20 世纪 90 年代中国职业教育法制状况分析	(145)
第四章 中国职业教育法制现代化进程的推进与深化	(153)
第一节 中国职业教育法制现代化的推进	(153)
一 第四次全国职业教育会议的召开和国务院《关于 大力推进职业教育改革与发展的决定》的颁布	(154)
二 第五次全国职业教育会议的召开和《关于进一步 加强职业教育工作的若干意见》的颁布	(156)
三 各类职业教育规章建设的推进	(158)
第二节 中国职业教育法制现代化的深化	(168)
一 第六次全国职业教育会议的召开和《就业促进法》的 颁布	(169)
二 各类职业教育规章建设的深化	(171)
小结 2000 年代中国职业教育法制状况分析	(180)

第五章 中国职业教育法制现代化新阶段的开启与展望	(186)
第一节 中国职业教育法制现代化新阶段的开启	(186)
一 《职业教育法》的修法	(187)
二 新版《职业教育法》基本内容及完善建议	(193)
第二节 中国职业教育法制现代化的展望	(197)
一 中国职业教育法制体系的重构	(197)
二 新版《职业教育法》的实施构想	(204)
结 论	(212)
附录 中国职业教育法制现代化进程大事记	(215)
参考文献	(240)
后 记	(260)

绪 论

自 20 世纪初清末新政开始大量引入西方的法律思想和法律制度以来，中国法制现代化的过程已经历了 100 余年的时间。封建社会形态下的中华传统法系伴随中国近代社会历史的变迁逐渐转化为具有中国特色的社会主义法制体系。在这 100 多年中，中国法制现代化经历了三次大的立法高峰时期：晚清修律的移植时期；民国南京政府集中立法时期；改革开放以后的依法治国、逐渐完善社会主义法制时期。纵观整个近代以来中国法制变迁的历史，有关教育法律、法规的创制一直是各个历史时期立法的重要内容之一，由于职业教育有着其他教育领域无法替代的重要作用，职业教育的立法也一直是各个时期教育立法的重点。

20 世纪 70 年代末中国改革开放以来，中国的教育才真正开始了现代法制化的进程，职业教育也走上了法制化的轨道。改革开放 30 多年来，中国的职业教育法制从零碎、细小到逐步完善，1996 年《职业教育法》的颁布和实施成为当代中国职业教育法制现代化初步实现的主要标志，到 2008 年《就业促进法》的正式实施，中国的职业教育法制现代化体系也已经基本确立。从 2008 年下半年开始，由于 1996 年版的《职业教育法》在实践中出现的种种不适应和问题，修订《职业教育法》的工作便开始了，至 2011 年 3 月，《职业教育法（审议稿）》已经提交国务院办公会议审议。改革开放以来中国职业教育的不断发展和社会结构的不断变化，总结职业教育法制建设的经验、不断完善职业教育法制成为现代化建设的课题之一。

一 选题的缘由及意义

(一) 选题的缘由

本书将改革开放以来中国的职业教育法制现代化作为主要的研究对象,主要基于以下三个方面的考虑,并围绕着三个方面的问题逐一展开:为什么以职业教育为问题进行研究?为什么以改革开放以来中国职业教育现代化的问题进行研究?为什么以改革开放以来的中国职业教育法制现代化进程及如何进一步推动中国职业教育法制建设作为主要研究方向进行探讨?

1. 源于对改革开放以来中国现代化进程中现实问题的关注

以职业教育法制现代化为题进行研究,首先是源于改革开放以来对中国现代化进程中现实问题的关注。中国高级技能人才的短缺已经成为中国经济社会发展的制约“瓶颈”。以曾经是中国改革开放桥头堡的深圳市为例,进入 21 世纪后,深圳市高技能人才出现了很大的结构性缺乏,每年深圳市急需各类高技能人才为 7000—8000 人左右,而深圳市每年只能培养 1000 多人,缺口达到近 6000 人。就全国劳动力现状来讲,据国家有关部门 2004 年的统计情况显示,中国现有劳动力中技术工人已达 7000 多万,大多仍为初级工、半熟练工,高技能、综合素质强的高级工只占总数的 4%,而发达国家劳动力中高技工的比重接近 40%,高素质劳动者的缺乏已经成为中国经济发展中不可回避的突出问题。而中国教育领域中,却面临着另外一种尴尬的局面:一边是高素质技能型人才的缺乏;另一边却是大量的大学毕业生甚至是研究生得不到充分就业,不仅造成了教育资源的浪费,也使中国在较长时间内不得不面对重文凭、轻技术的所谓“精英”教育所带来的严重影响。学校培养的人用不上,而社会急需的人才又培养不足。有关教育专家分析认为中国普通教育,特别是大学教育一律片面追求所谓的英才教育,学生毕业要求吃皇粮、进机关,再就是拿高薪、做白领,学校教育中普遍轻视职业教育,学校专业设置不合理,培养的毕业生严重同化,很难满足社会对各层次、多类型人才的需求。^①

^① 胡谋、赵俊宏:《一边毕业生就业压力巨大 一边高技能人才紧缺》,2011 年 4 月 4 日,中国教育在线 (http://www.eol.cn/kuai_xun_4343/20060323/t20060323_113825.shtml)。

如何解决中国现代化发展中面临的高级技能人才短缺的这一客观事实,已经成为中国实现现代化和促进经济社会和谐进步的重大历史课题。2004年国务院颁布的《关于大力发展职业教育的决定》中指出,从落实科学发展观的角度出发,推动中国的进一步工业化,解决“三农”问题,积极促进就业和再就业,加快中国经济产业的调整和转型,改变中国过去片面追求的粗放型、外延性经济增长模式,将中国巨大的人口压力转变为人才优势,提升中国的经济实力、改善人民生活等诸多方面都离不开职业教育,可以说职业教育与国家的命运和长久发展息息相关,已经成为经济社会均衡发展、可持续发展的必然要求。^①由于职业教育在培养专门性技术人才中不可替代的作用,职业教育已经成为中国今后经济和社会发展中的突出问题之一。本书正是考虑到当代中国现代化进程中客观存在的热点问题,把现实问题直接变为学术研究的对象。

2. 源于运用现代化史学理论对中国现代化进程中实际问题的理论思考

自20世纪90年代罗荣渠先生提出了“一元多线”历史发展观以来,现代化史学理论已经广泛地被历史学界作为一种历史学的基本工具去客观地认识人类社会经济发展中出现的问题。罗荣渠先生的“一元多线”历史发展观认为马克思主义历史一元观中生产力和生产关系系统一组合成生产方式,马克思主义的发展观可以理解为生产方式的发展观。人类现实生活中,经济活动和物质生产是一切社会发展和变革的根本原因,人类历史发展最终还是围绕生产力展开。彻底弄清马克思一元发展论,必须认清生产力在人类社会中的基础作用,以及与之相关的政治、经济和文化等方面的联系。现代化历史发展观认为生产力是决定人类社会变化发展的根本力量,而在考察生产力与整个社会变革的关系的时候必须综合考虑它与社会其他领域的关系,这些关系成为“一元多线”发展历史观中的“多线”部分。

当代中国正在经历着自近代以来的发展速度最快、社会变革程度最深的社会现代化建设进程,在当代中国现代化进程中出现了许许多多的

^① 《国务院关于大力发展职业教育的决定》,中国法制出版社2005年版,第2页。

社会问题,急需以理论来引导与解决现代化建设中出现的新情况和未知问题。在生产关系密切的经济、政治、文化等社会领域中教育无疑是非常重要的因素之一。生产力的发展归根究底是人的作用,而“以人为本”的“科学技术是第一生产力”的当代社会中如何不断造就大批高素质的人才,作为社会经济和科技等方面的建设者则成为教育不可回避的现实问题。教育是促进现代化发展的有力工具之一,也是科技发展的最终决定力量。职业教育在教育领域有着不可替代的重要作用。从现代化的史学理论出发去揭示涉及现代化发展的职业教育问题,可以把握时代发展的脉搏,使历史理论的研究紧紧结合社会实际,使得学术研究更加有实际的效果。

3. 源于利用法制现代化理论对中国现实法制问题的总结和设想

对改革开放以来的中国职业教育法制现代化的研究是当代学术界关于法制现代化研究的薄弱点之一,利用法制现代化理论对中国现实职业教育法制问题的总结和设想,是进一步推动中国职业教育法制建设的有效举措。按照罗荣渠先生的现代化史学理论,应该将现代化作为一个整体的世界性历史进程来考虑。在这个进程中,可以划分为广义和狭义层面的现代化过程。关于现代化的界定,在广义上讲,罗先生认为人类社会从近代开始,由于工业化的影响,世界格局逐步从过去的农业生产向现代工业化大生产急剧转化,这场变革中工业化成为主要助力。在狭义上讲,人类近代现代化的进程并不是一个主动的、自然而然的演变过程。在后进国家中,现代化的进程主要依靠这些国家主动采取积极有效的措施,通过引入先进的技术和经验,对本国进行广泛的技术和社会改革,从而推动本国工业化,适应世界大环境的变化,以期赶超世界先进工业国家的过程。^① 20 世纪和 21 世纪初期中国的现代化经历了 100 多年的发展和变化,直至今天中国现代化的进程仍然不断继续,离实现全面现代化的历史目标还有巨大的差距。从理论研究的角度上讲,对中国现代化问题的研究应该是一个全面深入、多重发展的立体模式。法制现代化一方面是中国整体现代化问题中一个重要的组成部分,另一方面也

^① 罗荣渠:《现代化新论——世界与中国的现代化进程》,北京大学出版社 1993 年版,第 17 页。

是现代化在法制领域的具体体现,中国法制现代化的进程也是中国整体现代化过程的一个侧面,职业教育法制是中国法制现代化的细小分支之一。

既然法制现代化是社会整体体系现代化的重要层面,是从传统的人治社会向现代法制社会转变的历史过程,从根本上说也是人的社会价值、规范、制度、行为方式等的现代化,而实现法制现代化也必须是人的转变和现代化的实现。教育也无疑是这一现代化过程中不可替代的主力军,换句话说,教育既需要现代化法制的支持,也是法制现代化的助推剂。职业教育作为培养人生存和发展技能的重要手段,必须依靠法制的健全和保证,职业教育的现代化也是职业教育法制化的结果。职业教育法制作为中国法制现代化的一个子课题,利用法制现代化理论来总结当代职业教育法制的经验和不足,结合法制现代化理论概括职业教育法制未来的发展方向是本书以一种理论指导具体实践问题的尝试。

(二) 选题的意义

1. 现实意义

2009年12月,胡锦涛总书记在珠海考察的时候专门到珠海市高级技工学校了解高技术人才培养和学校办学情况。在考察中,胡锦涛指出,目前我国技术工人严重匮乏、高技能工人短缺已经成为制约中国经济社会进步的重要因素,没有好的技术工人就没有高质量的产品,必须大力发展职业教育。2005年在全国职业教育会议上,温家宝总理指出,21世纪前20年是中国实现现代化、基本实现社会生产的工业化、信息化和协调发展的关键历史时期。中国实现工业化、现代化离不开有效的职业教育和职业培训。高技能人才的短缺已经成为中国经济发展中无法回避的核心问题,必须深刻认识职业教育在国家现代化发展中的基础作用。^①在2010年十一届全国人大第三次会议上,民建中央提出了及时修订职业教育法的建议。民建中央在建议中分析认为,为了满足企业劳资双方的需求,让学校毕业生及时适应企业生产的要求,就必须注重对实用型人才的培养。积极制定和完善职业培训法、就业训练法等法律法

^① 温家宝:《大力发展中国特色的职业教育——温家宝在全国职业教育工作会议上的讲话》(2005年11月7日),载《国务院关于大力发展职业教育的决定》,中国法制出版社2005年版,第14页。

规,对涉及职业教育中的劳动者与企业的关系、人才培养中的教学、实习、就业等问题综合考虑,制定出较为完整的职业教育法律法规文本。^①

2004—2010年期间,从中央从国家领导人的讲话、活动到民主党派的修订法律法规的建议,都把发展职业教育作为实现社会主义现代化、落实科学发展观的重大部署和战略核心。中央把职业教育作为经济社会发展的基础地位和今后教育工作的重中之重,中央对发展职业教育的重视是空前的,也反映了社会、经济发展、科学进步、提高核心竞争力、全面提升社会发展质量的客观需求,职业教育的客观发展急需健全的法制作为保证。

2. 理论意义

中国共产党十一届三中全会以后,随着改革开放新时代的到来,在邓小平建设中国特色社会主义理论、“三个代表”重要思想和“依法治国”、“依法治教”思想和科学发展观的指导下,中国的职业教育和职业教育法制真正迎来了发展的春天。从1979年开始,到1996年《职业教育法》的正式颁布实施,中国的职业教育法制有了飞跃式的变化和发展。到2008年底,除全国人大通过和颁布的《教育法》、《职业教育法》、《民办教育法》、《教师法》、《劳动法》、《就业促进法》等一系列与职业教育相关的立法之外,国务院和全国各地地方人大、人民政府和行政主管部门都制定和完善了与职业教育相关的法规和制度,基本上形成了符合中国国情的职业教育法律法规体系。党的十一届三中全会以来中国进入了一个全面发展的新时代,可说是中华文明五千年历史上发展最好的历史时期,所创造的物质财富和精神财富都是空前的,科学技术的进步也是史无前例的。社会和经济等方面的全面进步,为法制和教育等打下了良好的时代背景,呼唤着学术研究和实践的总结。

职业教育法制化已经成为当今世界先进国家发展职业教育的必由之路,也是保证职业教育有序、持续、健康发展的基础。例如:职业教育比较发达的德国、日本、美国、英国、韩国等制定了大量的职业教育法

^① 杨做多:《民建中央:修订职业教育法推进职业教育改革》,2010年4月15日,中国网(http://www.china.com.cn/news/zhuant/2010lianghui/2010-03/09/content_19568755.htm)。

律,有的甚至已经历了100多年的发展。就中国来说,虽然从清末新政开始即学习西方的职业教育法制,历经民国、新中国前17年几个阶段,但总的来看还是在改革开放以后中国职业教育法制体系才得以真正确立。中国职业教育法制的进程时间太短,职业教育法制建设才存在许多问题,很难适应中国职业教育发展的步伐。从国家法律制度建设的层面上讲,大力推动中国当代的职业教育,必须先加强职业教育法制的建设才能够保证和促进中国职业教育的高效发展。从学术研究的角度上讲,及时总结改革开放以来职业教育法制的经验,提出完善中国职业教育法制的建议,为国家制定职业教育法制提供参考,是学术研究的根本目的。本书希望通过对改革开放以来中国职业教育法制的整体研究,从学术的角度及时总结中国职业教育法制的成绩和不足,分析1978年以来中国职业教育法制进程形成的阶段以及这些问题形成的原因等,为修改职业教育法的工作提供有意义的见解,为弥补中国职业教育法制缺陷尽一个学人的绵薄之力,是本书研究的理论意义之所在。

二 研究现状述评

改革开放以来,中国职业教育事业随着社会整体现代化进程的步伐取得了长足发展,但是无论职业教育培养人才的模式还是培训就业的体制等还是很难适应当代中国经济发展和社会进步的实际需求。虽然《职业教育法》已经颁布实施十多年的时间,中国职业教育法制建设也取得了从无到有、从宏观到微观的细化等阶段,但是中国职业教育法制建设由于历史和社会客观认识以及整体教育、劳动领域机制的影响,中国职业教育法制建设很难适应中国未来职业教育整体的实际需求。实践的缺失和认识上的不足造成了理论研究的滞后,中国职业教育法制研究整体呈现研究不足、成果与实践不能更好衔接等诸多问题。为了更好地说明中国职业教育法制问题的研究现状,笔者就目前学术界对中国职业教育法制问题的研究和探讨进行了大体的整理和回顾。

(一) 研究概况

总结中国职业教育法制总体研究的现状,按照研究对象和研究范围可以划分为四大类: