



职业教育法教程

ZHIYE JIAOYUFA JIAOCHENG

赵延安 刘冬梅 主编

西北农林科技大学出版社

职业教育法教程

赵延安 刘冬梅 主编

西北农林科技大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

职业教育法教程/赵延安,刘冬梅主编. —杨凌:西北农林科技大学出版社,2007

ISBN 978-7-81092-345-3

I. 职… II. ①赵…②刘… III. 职业教育法—中国—教材 IV. D922.16

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第096143号

职业教育法教程

赵延安 刘冬梅 主编

出版发行 西北农林科技大学出版社

地 址 陕西杨凌杨武路3号 邮 编:712100

电 话 总编室:029—87093105 发行部:029—87093302

电子邮箱 press0809@163.com

印 刷 西安华新彩印有限责任公司

版 次 2007年7月第1版

印 次 2007年7月第1次

开 本 787 mm×960 mm 1/16

印 张 12

字 数 222千字

ISBN 978-7-81092-345-3

定价:18.00元

本书如有印装质量问题,请与本社联系

前 言

随着我国经济的发展,国家加大了生产、服务一线急需的技能型人才的培养力度,职业教育得到了空前的发展。职业教育办学主体由以前的单一型走向多元化,职业教育办学主体与各种社会主体之间的关系越来越密切,也越来越复杂,这些都要求职业教育规范化、法制化运行。普及职业教育法就成为必然。为了适应这种社会需要,我们编写了这部职业教育法教程,可作为职业教育学生开设职业教育法课程的教材和职业教育法培训教材。

本教程由西北农林科技大学赵延安、刘冬梅担任主编。由主编提出编写大纲。将编写大纲规定的内容逐步形成讲义,并在职业技术教育、职教师资本科、高职等学生的职业教育法教学中三次试用,获得了良好的教学效果。本教程的编写按照讲授、研讨、修改的程序进行了反复地研讨和修订。参加修改和编写的人员分工是:赵延安(第一章、第八章)、刘冬梅(第二章、第七章)、张丽(第六章)、李海华、袁纪东(第三章)、李雨(第五章)、王兆华(第四章)。

本教程在编写过程中得到了西北农林科技大学职业教育与成人教育学院、研究生院领导、同仁及司法界人士的大力支持,在此谨致谢意。本教程参考、吸收和借鉴了一些相关著作及论文的观点与素材,在此,致以敬意和感谢。

由于我们水平有限,编写中难免有不妥之处,诚恳地希望读者和同仁批评指正。

编 者

2007年5月5日

目 录

第一章 职业教育法概述	1
第一节 职业教育法的概念及特征.....	1
第二节 职业教育法的渊源.....	3
第三节 职业教育法的立法背景.....	7
第四节 职业教育法的立法宗旨和适用范围	10
第五节 职业教育法的意义和作用	14
第六节 经济发展对职业教育立法的要求	19
第二章 职业教育法律规范与职业教育法律关系	23
第一节 职业教育法律规范	23
第二节 职业教育法律关系	26
第三章 职业学校教育	29
第一节 我国的职业教育体系	29
第二节 我国职业学校教育的层次结构和实施机构	32
第三节 职业学校教育的办学主体	35
第四节 职业学校与学生的权利与义务	37
第四章 职业培训	48
第一节 职业培训概述	48
第二节 我国的职业培训立法	52
第三节 职业培训机构	56
第四节 职业培训合同	60
第五节 职业技能鉴定	64
第五章 劳动就业	71
第一节 劳动法律关系	71
第二节 劳动合同	77
第三节 劳动保障	80
第四节 劳动争议及其处理	86
第五节 就业政策与法规	93
第六章 职业教育的实施	106
第一节 职业教育管理机构的权责划分.....	106

第二节	职业教育实施机构·····	108
第三节	职业教育实施中的产教结合·····	111
第四节	职业教育的保障·····	113
第七章	职业教育的法律责任·····	121
第一节	职业教育法律责任概述·····	121
第二节	职业教育法律关系主体的法律责任·····	125
第三节	职业教育法律救济·····	137
第八章	主要发达国家职业教育立法介绍·····	144
第一节	国外职业教育立法阶段·····	144
第二节	英国的职业教育立法·····	146
第三节	美国的职业教育立法·····	150
第四节	日本的职业教育立法·····	153
第五节	德国的职业教育立法·····	158
第六节	国外职业教育立法对我们的启示·····	161
附录一	中华人民共和国职业教育法·····	164
附录二	国务院关于大力发展职业教育的决定·····	169
附录三	教育部等七部门关于加强职业教育工作的若干意见·····	176

第一章 职业教育法概述

1996年5月5日《中华人民共和国职业教育法》的颁布,是我国职业教育发展史上的重要里程碑,它标志着我国的职业教育事业进入了有法可依、依法治教的阶段,为职业教育的发展提供了法律保障,使我国职业教育的发展走上了法制化轨道。随后,我国大部分省(市)出台了职业教育法的地方配套法规,形成了比较完整的职业教育法体系。

职业教育法实施以来,我国职业教育的办学体制得到了明显改变,形成了政府、行业、团体、民间等各方面力量共同兴办职业教育的良好局面;职业教育举办机构面向市场办学,主动适应市场经济,为社会发展的需要服务;办学模式趋于多元化,能够针对不同人群对职业教育的需求,调整自己的办学目标;重视职业教育的特色,一批具有鲜明特色和高质量的职业教育机构涌现出来,成为职业教育的骨干力量,为社会对技能人才的需要作出了积极的贡献。

第一节 职业教育法的概念及特征

一、职业教育法的含义

根据培养目标和培养对象的不同,我国教育分为四种教育形式:基础教育、高等教育、职业教育与成人教育。基础教育是为满足青少年适应社会和自身未来发展需要而进行的知识储备教育;高等教育一般是指普通高等教育,培养目标是高级普通型人才;成人教育涵括了一次性学校教育后所有成人的教育,成人教育的特点决定了其培养目标的广泛性、多样性;职业教育,是指受教育者获得某种职业或生产劳动所需的职业知识技能和职业道德的教育,职业高中、中专、技校等职业学校的教育及对职工的就业前培训等,都属于职业教育,与普通教育和成人教育相比,职业教育侧重于实践技能和实际工作能力的培养,它是教育的重要组成部分,是促进经济发展和劳动就业的重要途径。

职业教育法有广义和狭义之分,广义的职业教育法是调整职业教育活动的法律规范的总称,它包括宪法、教育法、劳动法中有关职业教育的法律规范,包括《中华人民共和国职业教育法》,还包括有关职业教育的教育行政法规、规章、条

例等;狭义的职业教育法仅指1996年5月15日经第八届全国人民代表大会常务委员会第19次会议通过并颁布,于1996年9月1日起实施的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)。《职业教育法》共五章四十条,它对职业教育的地位、作用、体系结构、方针原则、办学职责、管理体制和经费渠道等都作了规范。本书所说的“职业教育法”,指的是广义上的职业教育法,职业教育法是我国教育法律体系的重要组成部分之一,它是我国职业教育健康发展的法律保障。

二、职业教育法的特征

(一)主体的多元化

职业教育活动涉及到各级职业教育行政机关、各级各类职业教育机构和职业培训机构,也涉及到行业、企业和许多家庭与个人,从而使职业教育法的主体呈现多元化倾向。

职业教育法要求,各级人民政府应当将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划,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;县级以上地方各级政府要负责办好并起到骨干和示范作用的职业学校和职业培训机构,对企业事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人办学要给予必要的扶持;行业主管部门、行业组织应依法举办或与其他方面联合举办本行业的职业学校和职业培训机构;企业应依法建立职工培训制度,对本单位职工进行培训,并根据企业发展的长远需要和职业教育法的要求,承担对准备录用的人员实施职业教育的义务;实行多种形式的联合办学是我国发展职业教育的一条成功经验,国家大力倡导和支持发展多种形式的民办职业教育,鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办职业学校和职业培训机构,欢迎国外、境外组织和个人依照我国法律同我国境内职业教育机构和其他社会组织联合举办职业学校或职业培训机构。

(二)适用范围的广泛性

《宪法》第十九条规定,国家举办各种学校、普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。国家鼓励集体经济组织、国家企事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。《职业教育法》规定,公民有接受各种形式的职业教育和职业培训的权利与义务。《劳动法》第六十七条规定,各级人民政府应当把发展职业培训纳入社会经济发展的规划,鼓励和支持有条件的企业、事业组

织、社会团体和个人进行各种形式的职业培训;第六十八条规定,用人单位应当建立职业培训制度,按照国家规定提取和使用职业培训经费,根据本单位实际,有计划地对劳动者进行职业培训。

因此,从职业教育对象来看,它涉及到工人、农民、国家工作人员和其他劳动者;从调整范围来讲,它涉及到职业教育内部的各类社会关系,诸如各级职业教育行政组织之间的关系,职业教育行政组织与各级各类职业教育学校、培训机构的关系,各级各类学校之间的关系,各类职业教育、培训机构与被教育者的关系等等。

(三)法律关系的多样性

职业教育法律关系是多样的。一方面,它涉及到国家教育行政机关在实施国家教育权过程中与其相对人发生的各种行政法律关系;另一方面,也涉及到如教师聘任、学校间的联合办学等平等主体之间的民事法律关系;同时,在国家和学校之间,学校与学校之间等也存在某些经济法律关系;在企业与劳动者之间存在着劳动关系;而师生之间还存在着一种非民事关系、非行政关系的特殊法律关系。

(四)处理方式的特殊性

教育法解决纠纷的手段也不同于其他法律。民事纠纷一般采用民事诉讼的办法解决,而教育纠纷主要采用行政手段,如行政调解、申诉、仲裁、行政裁决等,以及行政诉讼的手段来解决。对学生错误行为的处理主要是采取批评教育的方式。

(五)职业教育法的多变性

由于职业教育法是教育法的重要组成部分,而教育法主要以教育行政为中心内容,教育行政本身又是动态的,因此,教育法必然随着教育行政的变化而变化。尤其是中央政府的部委所制定的部门教育规章和地方行政机关制定的政府教育规章变动更为频繁。因为行政规章是为行政机关行使职权和适应实际需要而制定的,并可自行修订,不需经过严格的立法程序,因此,修改较频繁,变化性更大。

第二节 职业教育法的渊源

一、职业教育法渊源的涵义

职业教育法的渊源同法的渊源一样,是从职业教育法的效力来源上讲的,即

职业教育法是由何种国家机关、通过何种方式创立的,表现为何种职业教育法律文件的形式。

二、我国职业教育法的特点

(1)以成文法为主要形式。

(2)制定颁布职业教育法律法规文件的国家机关地位不同,其名称和效力也不同。

(3)职业教育法律规范性文件受国家强制力保障。

三、我国职业教育法的主要渊源

我国职业教育法的主要渊源有宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章等。

(一)宪法

宪法中有关劳动者受教育权利义务的规定和国家教育的总体规定,是职业教育的最高法渊,职业教育法律规范的制定都必须以宪法中的相关规定为依据,不得与之相抵触,宪法是一切法律规范的依据。

世界上绝大多数国家的宪法中都有专门关于职业教育的条款,我国宪法作为职业教育法的渊源,一是为职业教育法提供了基本指导思想和立法依据;二是为职业教育教学提供了基本法律规范。宪法“序言”中第一、第二、第三、第四、第五、第二十七等条,规定了教育法的基本指导思想和立法依据,同时也是职业教育法的基本指导思想和立法依据,宪法第十九条规定:“国家发展社会主义事业,提高全国人民的科学文化水平。国家举办各种学校、普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。国家发展各种教育设施,扫除文盲,对工人、农民、国家工作人员和其他劳动者进行政治、文化、科学、技术、业务的教育,鼓励自学成才。国家鼓励集体经济组织、国家企事业组织和其他社会力量依照法律规定举办各种教育事业。”宪法第四十二条规定了国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练。宪法第四十六条规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”宪法第八十九条、第一百零七条、第一百一十九条,规定了国务院和县级以上地方各级人民政府和民族自治地方的自治机关领导和管理教育工作的权限。

特别应当指出的是,宪法是一国内全部法的总渊源,宪法中规定的国家的根本制度(社会制度、国家制度)、国家生活的基本原则、国家机构、公民的基本权利和义务等,都直接或间接地制约着教育活动,是一切职业教育立法的重要依据。

任何形式的职业教育法都不得与宪法相抵触。

(二) 职业教育法律

由国家最高权力机关或专门的立法机关制定的职业教育规范性文件,称职业教育法律。职业教育法律包括职业教育法典和其他法律中有关职业教育的法律规定。

1. 《中华人民共和国职业教育法》

《中华人民共和国职业教育法》是职业教育的基本法,是依据宪法和教育法制定的调整职业教育内部、外部相互关系的基本法律准则,也可以说是“职业教育的宪法”或职业教育法规体系中的“母法”。

《中华人民共和国职业教育法》已于1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过。该法共五章四十条,它对职业教育的地位、作用、体系结构、方针原则、办学职责、管理体制和经费渠道等都作了规范。

2. 其他法律中有关职业教育的规定

《中华人民共和国教育法》第十九条规定,国家实行职业教育制度和成人教育制度。各级人民政府、有关行政部门以及企业事业组织应当采取措施,发展并保障公民接受职业学校教育或者各种形式的职业培训。第四十条规定,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。第四十六条规定,国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织同高等学校、中等职业学校在教学、科研、技术开发和推广等方面进行多种形式的合作。《中华人民共和国劳动法》中第三条、第五条、第六十六条、第六十七条、第六十八条等作了相应的规定。

(三) 职业教育行政法规

在我国,根据现行宪法第八十九条规定,行政法规专指由国务院根据宪法和法律制定的规范性文件。我国目前生效的有关职业教育行政法规,主要有:《教师资格条例》(1995年12月12日国务院发布);《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002年8月24日国务院发布);《社会力量办学条例》(1997年7月31日由国务院发布);《残疾人教育条例》(1994年8月23日国务院发布);此外,还有一些形式或内容不够规范以及特殊形式的行政法规。随着教育法制的完善和立法中加强科学性,教育行政法规的形式将逐步走向完善统一。

(四) 地方性职业教育法规

由地方立法机关制定的职业教育规范性文件,就是我们所指的地方性职业教育法规。它只在该行政区域内有效。

在我国,根据宪法第一百条和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地

方各级人民政府组织法》第七条的规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定和颁布地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。地方性法规,一般称“条例”,有时区别不同情况也采用“规定”、“实施办法”、“补充规定”等名称。

各地出台的地方性职业教育法规,可以分为两种。

1. 执行、补充性的地方性职业教育法规

执行、补充性的地方性职业教育法规,是为了直接执行宪法、职业教育法律、职业教育行政法规或为了补充职业教育法律、职业教育行政法规而制定的。如为了贯彻执行《中华人民共和国义务教育法》,全国绝大多数省、自治区、直辖市都制定了本地区的关于义务教育的条例,这就是执行性、补充性的地方教育法规。如上海市于2004年5月20日制定了《上海市职业教育条例》。

2. 自主性的地方教育法规

自主性的地方教育法规,是为履行宪法或法律所赋予的职权所制定的。如为规范、发展职业教育,在国家还没有制定出职业教育法的情况下,全国已有河北、贵州、江苏、北京等近半数的省、直辖市制定了《职业教育条例》;天津市人大常委会制定的《职工教育条例》,都是自主性的地方职业教育法规。

与职业教育法律、行政法规相比,地方性职业教育法规有三个特点:一是地方性职业教育法规不得与宪法、法律、行政法规相抵触,具有从属性;二是地方性职业教育法规只在本行政区域内有效,具有区域性;三是地方性职业教育法规是根据本地的具体情况和实际需要制定的,它在调整对象、权利义务、罚则等方面规定得更为具体,具有更强的操作性。

(五) 职业教育规章

我国《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定,国务院各部、委员会和省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府可以根据法律、国务院的行政法规,在自身权限内发布规章。在一些辞书和教材中,把它们统称为“行政规章”,其中属于调整职业教育范围的,统称为职业教育规章或职业教育行政规章。

职业教育规章,按制定发布机关可分为两类。

1. 部门规章

部门规章由国务院各部、委员会制定发布,在全国有效。如《关于加强职业培训教师队伍建设意见》(劳社部函〔2002〕12号 2002年1月29日)。

2. 地方政府规章

地方政府规章由省、自治区、直辖市人民政府及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的人民政府制定,政府教育规章常用的名称是:规定、办法、实施意见等。政府职业教育规章由其制定的政府采取政府的形式发布,只在本行政区域内有效。如天津市制定的《社会力量举办教育机构暂行规定》。

第三节 职业教育法的立法背景

1996年5月15日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议通过了《中华人民共和国职业教育法》,并决定于当年9月1日起实施,这是中国职业教育发展史上具有里程碑意义的重大事件,它不仅为职业教育的改革与发展提供了有力的法律保障,更是我国职业教育事业在依法治教轨道上迈出的巨大一步。这部凝聚着几代职业教育工作者心血的法律,不仅是几十年来特别是改革开放十几年来职业教育改革和发展的重大成果,而且也是国家经济、社会发展的必然结果。

一、经济社会背景

改革开放以来,在党和国家有关方针政策正确指引下,沿着建设有中国特色社会主义的道路,我国社会主义现代化建设事业发展迅速,经济一直保持在年均9%以上的速度增长,人民生活有了巨大的改善,各项社会事业在经济发展和人民生活改善的基础上也有了长足的进步,按照建立社会主义市场经济体制的要求,经济体制改革得到进一步深化。面对经济社会领域的发展变化,党和国家及时提出了建立和形成有中国特色社会主义法律体系的目标,要求加强立法工作,努力使一切政府机关都做到依法行政、依法管理,通过走依法治国之路,保证和促进党和国家事业的顺利发展。进入20世纪90年代后,国家的法制建设进一步发展,与经济体制和政治体制改革相配套的法律法规纷纷问世,极大地促进了国家经济建设和社会进步事业的发展。这一大的宏观背景对于教育立法工作无疑是一个巨大的推进。

经济的快速增长,社会事业的发展,人民生活的改善,都有力地拉动教育事业的改革和发展。特别是邓小平同志“南巡谈话”的发表和党的十四大之后,我国的改革开放和现代化建设进入新的发展阶段。面对新的形势,党和国家提出了通过实施科教兴国战略和可持续发展战略,实行经济体制和经济增长方式的两个根本转变,进一步加速社会主义现代化建设的进程。职业教育作为与经济建设联

系最为直接的一类教育,是提高广大劳动者素质、培养大量技术应用型人才的重要途径,在实施上述两个战略和两个根本转变中具有极为重要的地位和作用,理所当然地受到了党和国家的高度重视和大力支持。上述种种,为职业教育立法奠定了坚实的社会基础。

二、职业教育自身发展的背景

新中国建立以来,特别是改革开放以来,我国职业教育取得巨大发展,并积累了相当丰富的经验。截至1995年底,全国已有各级各类职业学校18000多所,其中作为职业教育主体的中等职业学校(未包括成人职业学校)17100多所,当年招生370万人,在校生达940万人。高中阶段教育中,中等职业教育招生和在校生所占的比重分别为57.4%和56.8%;高等职业教育也有了一定程度的发展,当时明确为高等职业教育机构的招生数和在校生数,分别达到3.55万人和9.4万人,每年还有数千万人次在各级各类职业学校、职业培训机构和工矿企业接受各种形式的职业技能培训。一个从初级到高级的职业教育体系正在形成,职业教育成了改革开放以来我国教育事业中发展最快的一部分,构成了国家整体教育事业中不可或缺的组成部分。

在多年的发展历程中,各级党政领导和广大职业教育工作者,认真贯彻党和国家的教育方针,坚持职业教育为经济建设和社会发展服务的办学方向,从适应社会主义市场经济体制出发,在职业教育的办学体制、管理体制、运行机制、教育教学等方面进行了一系列的改革探索和建设。同时,积极开展职业教育的国际交流与合作,学习借鉴世界各国发展职业教育的好的经验和做法,结合我国实际进行再创造,从而进一步加深了对职业教育性质、规律、特点和作用的认识。与此同时,职业教育的大发展也使过去被掩盖的一些困难和问题凸现出来,其中最主要的就是:社会(包括部分党政领导)对职业教育的性质、任务及其在现代化建设中的地位、作用认识不清;政府、行业企业及社会各方面兴办职业教育的职责、权利和义务不够明确;职业教育经费投入等保障条件不足;职业教育的办学体制和管理体制没有完全理顺;职业教育改革和发展的方针政策不够完善;实施职业教育和加强职业教育自身建设的原则不够明晰等。这些困难和问题仅仅靠行政手段是难以解决的,必须把有关职业教育改革和发展的基本认识、基本体系、基本原则、各方责任及基本的条件保障等等要素,用法律形式固定下来,使职业教育能够在法制轨道上持续健康地发展。

三、法律政策背景

如前所述,伴随着改革开放事业的发展和社会主义市场经济体制的建立与完善,在有中国特色社会主义理论的指引下,国家的民主法制建设事业不断发展。教育作为社会事业的重要内容,其法制建设也取得了重要成果。根据《中华人民共和国宪法》关于“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育”、“国家对就业前的公民进行必要的劳动就业训练”的规定,1986年,国家制定了《义务教育法》。1993年,制定了《教师法》;1994年,制定了《劳动法》;1995年,教育的根本大法《中华人民共和国教育法》隆重问世。这些法律的出台,为职业教育的法制建设创造了很好的外部条件。不仅如此,从适应国家经济社会发展出发,从20世纪80年代到90年代上半期,党中央和国务院还就职业教育的改革和发展发布了一系列指导性的文件,如1985年中共中央发布的《关于教育体制改革的决定》,1991年国务院发布的《关于大力发展职业技术教育的决定》,1993年中共中央、国务院发布的《中国教育改革和发展纲要》及其1994年发布的《〈纲要〉实施意见》等。上述法律和文件,都对职业教育的改革和发展指明了方向,提出了要求和相应的政策措施,为职业教育立法奠定了很好的基础。

另一方面,面对职业教育蓬勃发展的大好局面以及发展过程中暴露出来的问题,从20世纪80年代中叶开始,一些地方就着手制定有关职业教育的法规,以规范和促进当地职业教育的改革和发展。1985年发布的《河北省发展职业教育暂行条例》是第一部由省级人大颁行的地方职业教育法规。到20世纪90年代中期,全国半数以上的省、自治区和直辖市制定了有关职业教育的法规。这些地方法规文件,在研究确定职业教育的方针、培养目标、学制年限、办学途径、经费筹措及其他条件的保障方面都作了规定,为国家的职业教育立法起到了尝试性和准备性的作用。

由于经济社会的发展,依法治国实践的进展,职业教育事业的发展,与职业教育事业相关的法律法规的逐步建立,以及地方在职业教育立法方面所做的大量工作,应该说,到20世纪90年代初期,对职业教育进行国家立法的条件基本成熟,1992年,国家教委决定将已经九易其稿的《职业教育条例》转变为《职业教育法》的起草,在党中央、国务院有关领导同志的关心和支持下,在全国人大教科文卫委员会的直接指导下,由国家教委牵头,成立了由劳动部、中华职教社、职教中心研究所、中国职教学会等单位有关人员参加的职教立法领导小组,同时组织了起草工作小组,开展了长达4年的起草和调研工作。在征求和吸收各地各部门

及社会有关方面意见的基础上,职教法草案终于在《职业教育条例》基础上又经过 13 次大的修改后,报送国务院和第八届全国人民代表大会常务委员会,于 1996 年 5 月 15 日第八届人大常委会第十九次会议审议通过了《中华人民共和国职业教育法》。中国职业教育发展的历史从此翻开了新的一页。

第四节 职业教育法的立法宗旨和适用范围

《职业教育法》第一条规定:“为了实施科教兴国战略,发展职业教育,提高劳动者素质,促进社会主义现代化建设,根据教育法和劳动法,制定本法。”这一条就是关于职业教育法立法宗旨和依据的规定。

一、职业教育法的立法宗旨

(一)职业教育立法是为了实施“科教兴国”的战略

科教兴国战略是 1995 年 5 月 6 日在《中共中央国务院关于加速科学技术的进步的决定》中提出来的。科教兴国战略的中心内容,就是要全面落实邓小平同志提出的科学技术是第一生产力的思想,坚持教育为本,把科学技术和教育摆在重要位置,增强国家的科技实力以及科技向现实转化的能力,提高全民族的科学技术和文化素质,把经济建设转移到依靠科技进步和提高劳动者素质的轨道上来,加速实现国家的富强、民族的昌盛。第八届全国人民代表大会第四次会议通过的《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》把实施科教兴国战略作为我国今后 15 年经济发展的重要方针之一。实施科教兴国战略,就必须发展教育。我国的教育体系由普通教育、职业教育和成人教育组成,职业教育是国家教育事业的重要组成部分,对我国经济的发展有着不可替代的作用。制定职业教育法的根本目的,就是为了促进科教兴国战略的实施。

(二)职业教育立法是为了发展职业教育

我国的职业教育起步较晚,但发展比较迅速。1985 年,我国经济体制改革重点开始由农村转向城市,为了建立与经济体制相适应的教育体制,中共中央正式颁布了《关于教育体制改革的决定》,这个决定确立了职业教育的重要地位。1993 年 2 月 13 日,中共中央、国务院又印发了《中国教育改革和发展纲要》,规划了我国职业教育制度的基本结构。这两个纲领性的文件,有力地推动了职业教育的发展。2001 年中等职业学校在校生达到 1164 万人,是 1988 年的 2 倍。从 1989 年到 2001 年,我国中等职业教育(含普通中等职业高中、技工学校、成人中专)培养了 4500 多万名毕业生,中等职业教育专业结构更加适应劳动力市场需求,470

多个指导性专业方向中有一半以上是根据近几年社会需求的变化而新设立的。独立设置的高等职业技术学校已达 386 所,在校生 72 万人,比 1985 年增长了 11 倍。为加快西部地区职业教育发展。国家利用国债在西部国家级贫困县新建了 186 个职业教育中心。此外每年在各级各类学校、职业培训机构、厂矿企业接受职业培训人员有数千万人次。但是,职业教育的改革与发展也面临一些问题:一些地方对发展职业教育的重要性缺乏足够的认识;投入不足,基础薄弱,办学条件较差;管理体制、办学体制、教育质量不适应经济建设和社会发展的需要;就业准入制度没有得到有效执行,影响了受教育者的积极性;地区之间、城乡之间发展不平衡等。制定职业教育法,就是要以法律的形式将职业教育改革的成果固定下来,切实保障职业教育能健康发展,使职业教育更好地适应现代化建设的需要。

(三)职业教育立法是为了提高劳动者素质,促进社会主义现代化建设

从我国目前的实际情况来看,我国劳动者文化技术素质整体不高,因此许多先进的科技成果难以得到推广应用,影响了产品质量和经济效益,制约了我国现代化建设的进程。要把经济建设搞上去,就必须提高劳动者的素质。大力发展职业教育,是提高劳动者素质、加快人力资源开发的必然要求。而职业教育的主要目标正是培养各种类型、各种规格、各个层次的职业技术人才以及受过职业训练并有一定文化水平和专业知识技能的劳动者。这一目标的实现,能够全面提高劳动者思想道德、文化科学、职业技能、身体等诸方面的素质。职业教育立法,就是为了大力发展职业教育,实现职业教育的目的,对受教育者进行思想政治教育和职业道德教育,传授职业知识,培训职业技能,进行职业指导,从而全面提高受教育者的素质,加快社会主义现代化建设的速度。

(四)职业教育立法是为了实现依法治教,使复杂的职业教育活动走向规范、有序

依法治教是现代法治国家的要求。发达国家推进职业教育的一个成功经验就是运用立法途径,颁布各种职业教育法律、法规,保障职业教育的发展。日本自 1872 年颁布《学制》令,首次将职业教育以法的形式提出后,政府所制定的大小职业教育法令多达一百多种;这些职业教育法令对各阶段职业教育起到了重要的作用。如 1893 年和 1894 年的《实业补习学校规程》、《徒弟学校规程》、《简易农业学校规程》,1899 年的《实业学校令》和 1903 年的《专门学校令》,曾带来初、中、高各级职业学校的大力发展,并促进了完整职业教育体系的形成;而 1920 年颁布的修正《实业学校令》及附属规程,则对第一次世界大战后职业教育的迅猛扩充产生过重要影响。日本近代职业教育的每一次大的发展和变化,都是与当时