

职业 教育 法 修 订 研 究 工 作 系 列 成 果

职业教育法修订 的研究与实证

杨进 孙琳 等编著

高等教育出版社

职业 教育 法 修 订 研 究 工 作 系 列 成 果

职业教育法修订 的研究与实证

杨进 孙琳 等编著

高等教育出版社·北京

内容提要

本书是职业教育法修订的系列专项研究成果。1996年9月颁布实施的《中华人民共和国职业教育法》，对保障、促进我国职业教育事业发展具有重要的社会意义和指导作用。经过20年的发展，我国职业教育发展的内外部环境发生了重大变化，特别是党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的重大决定，加快修订职业教育法工作被提上议事日程。

本书针对职业教育法制建设的若干重要内容，从基础与原理研究、问题与专题研究、国际经验与比较研究、文献与资料研究4个方面，进行了系统及专门性论述。

本书立足教育学与法学的交叉学科研究，将教育学与法学研究方法相结合，将法律法规修订内容与对现存问题的调研、论证和研究相结合，较好地反映了近年来职业教育法修订过程中的关键节点和重要进展，具有较强的针对性、实用性和参考价值。

本书对职业教育管理部门、职业教育研究人员和各级各类办学者具有重要的参考作用。

图书在版编目(CIP)数据

职业教育法修订的研究与实证/杨进等编著. --北京:高等教育出版社,2017.3

ISBN 978-7-04-046791-8

I. ①职… II. ①杨… 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(2016)第281850号

Zhiye Jiaoyufa Xiuding de Yanjiu yu Shizheng

策划编辑 席东梅
责任校对 陈 杨

责任编辑 李术蕊
责任印制 刘思涵

封面设计 李卫青

版式设计 王艳红

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120
印 刷 北京宏信印刷厂

开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 22.75
字 数 560千字
购书热线 010-58581118

咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2017年3月第1版
印 次 2017年3月第1次印刷
定 价 65.00元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换
版权所有 侵权必究
物 料 号 46791-00

前言

我国现行《中华人民共和国职业教育法》(本书中,特指该法律文本时,统一简称《职业教育法》,泛指时简称职教法)1996年9月1日颁布实施。20年来,我国职业教育发展的内外部环境发生了许多新变化,职业教育的改革和发展也日趋深入。2014年,国务院召开了全国职业教育工作会议,习近平总书记作出重要批示,强调要高度重视、加快发展职业教育。李克强总理接见与会代表并发表了重要讲话,强调要加快培养高素质劳动者和技能人才,为推动经济发展和保持比较充分就业提供支撑。职业教育成为国家战略实施和现代化建设的重要人才保障。

2014年,职教法修订工作列入了十二届全国人大常委会立法规划,国务院法制办也将职教法修订工作提上议事日程。为了促进职教法的贯彻实施,推动我国现代职业教育加快发展,2015年3月至5月,全国人大常委会对职教法实施情况开展了执法检查,这是职教法施行19年来全国人大常委会第一次就此开展执法检查。加快修订职教法,成为新时期贯彻落实党中央精神、推进职业教育改革发展的重要内容。教育部重点推进此项工作,委托教育部职业技术教育中心研究所承担职教法修订研究及建议稿起草工作。本书就是这项工作的阶段性成果。

作为专门性的职教法修订研究,本书具有以下特点:

1. 定位目标准确,注重研究方法创新

职教法的制定与修订是一项专业研究与技术规范双向结合的专门化研究工作。职教法的修订内容,应是对一段时期职业教育发展成熟经验的总结与提炼,也是対一段时期职业教育改革发展若干问题的价值判断与选择。反映当前社会政治、经济发展变化的需要,保障并促进职业教育事业的健康发展,是职教法修订的根本要求。

目前,关于职业教育立法问题的专门研究较为分散,多为文献研究与国别经验介绍。本研究集中职教法修订工作的现实需要,从基础与原

理研究、问题与专题研究、国际经验与比较研究、文献与资料研究4个方面,对涉及职教法修订的内容与方法,进行了较为系统的梳理,在职教法修订问题研究与法律法规制定技术规程相结合方面进行了初步探索。

2. 注重基础研究,重点及突破点集中于职教法修订的现实需要

一是职教法文本结构与体例研究。本书分析了职教法的定位与功能、职教法与其他相关法的关系与区别,在此基础上,确定职教法应然的框架结构及主要内容。

二是职教法修订的原则与依据研究。本书从外部社会发展因素与内部适应需求两个层面,研究了职教法修订的前提与基本依据、主导依据、从属依据等。

三是职教法的本质与法律属性研究。本书分析职教法的性质,归纳职教法与其他法律实施与责任主体的区别,梳理存在的问题等,总结了职教法实施的特殊性 & 主要关键点,等等。

3. 研究内容全面,有较强的实用性

本书中,政策研究从问题出发,突出对若干重要政策的实证分析与评估;比较研究从文本出发,突出对若干国家和地区职业教育法制建设的原创研究;文献研究从需求出发,选择与修订工作紧密相关的内容,从各个层次与角度进行整理与综述。

一是依据职教法修订内容,选择若干问题,从近几年我国职业教育发展现状、政策发展脉络 & 各地实践、对策措施、修订的考虑与建议4个方面,进行有针对性的研究,特别注重了对上述政策的实施效果研究 & 评估研究。

二是选取若干国家职业教育法制建设的基本情况、主要内容、技术流程等,进行介绍与分析,并提出对我国职教法修订的建议。

三是根据修订工作需要,广泛搜集 & 整理领导讲话、专家观点、提案建议、研究成果、地方经验等,建立起资料信息较为全面、修订内容论证有据的修订规范,组成一个丰富的资源信息库,为职教法的修订提供多角度、多方位的参考。

总之,职教法修订工作是一个对职业教育发展的问题研究与法律法规制定技术规范相兼顾的过程,应保证职教法的修订有研究可依、有政策可循、有实证可验。问题研究和结论以及依照法律法规技术要求形成

的条款是最终实现职业教育发展有法可依、违法必究的重要法制保障。希望此研究成果能为我国职教法修订工作及职业教育法制建设提供一些参考。

最后,衷心感谢教育部政策法规司、职业教育与成人教育司对本研究的支持与指导。

第一章 基础与理论研究

1.1 职业教育与成人教育的关系	1
1.2 职业教育与成人教育的区别与联系	6
1.3 职业教育与成人教育的相互关系及作用	11
1.4 职业教育与成人教育的相互关系及作用	16
1.5 职业教育与成人教育的相互关系及作用	24
1.6 职业教育与成人教育的相互关系及作用	30

编者

2016.7

第二章 问题与对策研究

2.1 我国职业教育发展的现状与主要问题	47
2.2 我国职业教育发展的现状与主要问题	55
2.3 我国职业教育发展的现状与主要问题	68
2.4 我国职业教育发展的现状与主要问题	82
2.5 我国职业教育发展的现状与主要问题	92
2.6 我国职业教育发展的现状与主要问题	99
2.7 我国职业教育发展的现状与主要问题	112
2.8 我国职业教育发展的现状与主要问题	123

第三章 国际经验与比较研究

3.1 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	149
3.2 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	159
3.3 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	178
3.4 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	183
3.5 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	211
3.6 美国、德国、澳大利亚、英国、日本等国职业教育法律文本分析	234

第四章 文献与资料研究

4.1 我国职业教育立法与政策研究	243
4.2 我国职业教育立法与政策研究	260
4.3 我国职业教育立法与政策研究	268

目 录

第一编 基础与原理研究	1
职业教育立法名称及相关概念研究	3
现行职教法修订背景、立法思想与原则及框架	6
现行职教法的立法依据与相关法律法规的关系及内容衔接	11
现行职教法修订的政策难点与选择内容建议	16
现行职教法修订的法律责任与实施建议	24
现行职教法的实施状况及地方立法现状研究	27
第二编 问题与专题研究	45
现代职业教育体系的政策依据和现实需求专题研究	47
高等职业教育的政策发展与需求现状研究	55
职业培训的现状及其作用、功能研究	66
行业企业举办或参与职业教育的机制与责权利问题研究	82
职业教育生均经费标准制定实施及相关政策法规研究	90
职业教育办学体制改革与模式创新的经验与实践	99
职业教育考试招生与就业制度的现状与地方经验	112
终身教育理念的国际发展趋势及在我国职业教育发展中的作用	127
第三编 国际经验与比较研究	141
德国、美国、澳大利亚、英国、日本五国职业教育法律法规文本分析	143
德、美、英、澳四国职业教育法制建设比较研究	159
国外职业教育相关法律的特点及对我国职教法修订的启示	178
国际职业教育发展战略和政策重点研究	185
UNESCO 职业教育思想与发展战略研究	211
国际视野下我国教育体制改革的未来展望	234
第四编 文献与资料研究	243
职教法相关法律和重大政策的摘录与分析	245
对《职业教育法》的相关研究综述及分析	260
职教法修订的基础研究:文献综述与理论分析	284

附录	305
职教法修订工作启动座谈会专家发言整理	307
职教法修订征求专家意见座谈会纪要	313
职业教育重要政策梳理	317

1	.....	实施职业教育法——第一章
2	.....	实施职业教育法——第二章
3	.....	实施职业教育法——第三章
4	.....	实施职业教育法——第四章
5	.....	实施职业教育法——第五章
6	.....	实施职业教育法——第六章
7	.....	实施职业教育法——第七章
8	.....	实施职业教育法——第八章
9	.....	实施职业教育法——第九章
10	.....	实施职业教育法——第十章
11	.....	实施职业教育法——第十一章
12	.....	实施职业教育法——第十二章
13	.....	实施职业教育法——第十三章
14	.....	实施职业教育法——第十四章
15	.....	实施职业教育法——第十五章
16	.....	实施职业教育法——第十六章
17	.....	实施职业教育法——第十七章
18	.....	实施职业教育法——第十八章
19	.....	实施职业教育法——第十九章
20	.....	实施职业教育法——第二十章
21	.....	实施职业教育法——第二十一章
22	.....	实施职业教育法——第二十二章
23	.....	实施职业教育法——第二十三章
24	.....	实施职业教育法——第二十四章
25	.....	实施职业教育法——第二十五章
26	.....	实施职业教育法——第二十六章
27	.....	实施职业教育法——第二十七章
28	.....	实施职业教育法——第二十八章
29	.....	实施职业教育法——第二十九章
30	.....	实施职业教育法——第三十章
31	.....	实施职业教育法——第三十一章
32	.....	实施职业教育法——第三十二章
33	.....	实施职业教育法——第三十三章
34	.....	实施职业教育法——第三十四章
35	.....	实施职业教育法——第三十五章
36	.....	实施职业教育法——第三十六章
37	.....	实施职业教育法——第三十七章
38	.....	实施职业教育法——第三十八章
39	.....	实施职业教育法——第三十九章
40	.....	实施职业教育法——第四十章
41	.....	实施职业教育法——第四十一章
42	.....	实施职业教育法——第四十二章
43	.....	实施职业教育法——第四十三章
44	.....	实施职业教育法——第四十四章
45	.....	实施职业教育法——第四十五章
46	.....	实施职业教育法——第四十六章
47	.....	实施职业教育法——第四十七章
48	.....	实施职业教育法——第四十八章
49	.....	实施职业教育法——第四十九章
50	.....	实施职业教育法——第五十章
51	.....	实施职业教育法——第五十一章
52	.....	实施职业教育法——第五十二章
53	.....	实施职业教育法——第五十三章
54	.....	实施职业教育法——第五十四章
55	.....	实施职业教育法——第五十五章
56	.....	实施职业教育法——第五十六章
57	.....	实施职业教育法——第五十七章
58	.....	实施职业教育法——第五十八章
59	.....	实施职业教育法——第五十九章
60	.....	实施职业教育法——第六十章
61	.....	实施职业教育法——第六十一章
62	.....	实施职业教育法——第六十二章
63	.....	实施职业教育法——第六十三章
64	.....	实施职业教育法——第六十四章
65	.....	实施职业教育法——第六十五章
66	.....	实施职业教育法——第六十六章
67	.....	实施职业教育法——第六十七章
68	.....	实施职业教育法——第六十八章
69	.....	实施职业教育法——第六十九章
70	.....	实施职业教育法——第七十章
71	.....	实施职业教育法——第七十一章
72	.....	实施职业教育法——第七十二章
73	.....	实施职业教育法——第七十三章
74	.....	实施职业教育法——第七十四章
75	.....	实施职业教育法——第七十五章
76	.....	实施职业教育法——第七十六章
77	.....	实施职业教育法——第七十七章
78	.....	实施职业教育法——第七十八章
79	.....	实施职业教育法——第七十九章
80	.....	实施职业教育法——第八十章
81	.....	实施职业教育法——第八十一章
82	.....	实施职业教育法——第八十二章
83	.....	实施职业教育法——第八十三章
84	.....	实施职业教育法——第八十四章
85	.....	实施职业教育法——第八十五章
86	.....	实施职业教育法——第八十六章
87	.....	实施职业教育法——第八十七章
88	.....	实施职业教育法——第八十八章
89	.....	实施职业教育法——第八十九章
90	.....	实施职业教育法——第九十章
91	.....	实施职业教育法——第九十一章
92	.....	实施职业教育法——第九十二章
93	.....	实施职业教育法——第九十三章
94	.....	实施职业教育法——第九十四章
95	.....	实施职业教育法——第九十五章
96	.....	实施职业教育法——第九十六章
97	.....	实施职业教育法——第九十七章
98	.....	实施职业教育法——第九十八章
99	.....	实施职业教育法——第九十九章
100	.....	实施职业教育法——第一百章

第一编

基础与原理研究

职业教育立法名称及相关概念研究

教育部职业技术教育中心研究所 孙琳

概念的功能在于界定事物所描述的内涵及外延,它是区分事物间属性及范围的质的规定,也可以说是一种事物规定性及确定性的基础。职教法涉及的核心概念是职业教育或相近概念,相关概念无数。但从立法角度讲,最为关键的是名称,它决定着法应该界定在什么范围、包括哪些内容、调整何种关系、形成什么制度等相应的一系列内容。在我国,职业教育存在着发展特殊性和历史缘由,对其名称概念的确定显得更为重要。

一、职业教育概念之辨

什么是职业教育?学术界及国际上对其内涵的界定也是多种多样的。选取其中几个权威界定,如顾明远、梁忠义主编的《世界教育大系——职业教育》中定义为:职业教育就是为了培养人的、传授某种特定职业所需的知识、技能和职业意识的教育;世界银行对职业教育的界定是:职业教育是在学校中为技术工人做准备的、部分课程是专门职业的理论 and 实践;《国际教育标准分类法》对职业教育的定义是:主要引导学生掌握在某一特定的职业或行业或某类职业或行业中从业所需的实际技能、知识和认识而设计的教育。可以说,这三者对于职业教育概念内涵的规定基本一致,但也是一种笼统的、基本内容与范畴的表述。事实上,与概念最为关键的是名称的使用与选择。

在不同历史时期,用于描述职业教育或职业培训的用语不少。例如,学徒式教育、职业教育、职业技术教育、职业和技术教育与培训、生涯和技术教育,等等。不过,大多数用语都是在特定的国家或区域使用的。在欧洲,技术和职业教育使用较为普遍,而在美国,目前比较流行的是生涯和技术教育。世界各国对职业教育概念名称的使用五花八门,各具内涵,反映的是对职业教育存在着不同的选择与理解。

二、职业教育名称在我国的演变

我国现代意义上的职业教育始于19世纪60年代,当时被称为“实业教育”。1866年创办的“福建船政学堂”是中国最早的正规的职业学校,主要传授船舶制造和驾驶方面的知识和技能。1904年,晚清政府颁布实施的《癸卯学制》(奏定学堂章程)正式把实业教育纳入学制。《癸卯学制》中有关实业教育的条款是我国最早颁布实施的职业教育学制,实业教育成为我国近现代教育的一个重要组成部分,这是对我国传统教育结构的一个重大改革。

民国政府成立之后,对实业教育的发展相当重视,陆续颁布了《专门学校令》(1912年10

月)、《公私立专门学校规程》(1912年11月)、《实业学校令》(1913年8月)、《实业学校规程》(1913年8月)等一系列法规,运用国家权力来推行职业教育。这些法律法规对各级各类实业学堂的教育宗旨、课程设置、教学设备、教员培训,以及学堂管理等方面做了详细的规定。1922年,北洋政府颁布了《学校系统改革案》,即“壬戌学制”,将实业教育更名为职业教育,规定职业学校分初、中、高三等。初等职业学校招收初小毕业生,中等职业学校招收高小毕业生,高等职业学校招收初中毕业生。另外,职业教育的领域也不只限于工、农、商科,而是扩大到其他领域,除职业学校外,其他各级各类学校也普遍开始注重职业教育。国民政府从1928年至1936年间先后公布了一系列职业教育的法规,如:《职业教育设计委员会规程》《职业学校法》《职业学校规程》和《职业学校设置顾问委员会办法》,对职业学校的学制、经费、教学、教师等基本问题都做了详细规定,其内容比较完善,对当时职业教育的发展起到了积极作用。

新中国成立后,在1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》中提出“注重技术教育”,因此,职业学校改称为中等技术学校。

1985年,中共中央《关于教育体制改革的决定》提出“调整中等教育结构,大力发展职业技术教育”的战略决策,并指出,发展职业技术教育要以中等职业技术教育为重点,同时,积极发展高等职业技术学院。1991年国务院《关于大力发展职业技术教育的决定》中也采用了“职业技术教育”的名称。

1996年,我国颁布了《职业教育法》,在这部法律的起草过程中,对究竟叫“职业教育”还是“职业技术教育”,存在着广泛争论。由于1982年《中华人民共和国宪法》中提出发展“职业教育”,因此,法律文本采用了“职业教育”的名称。

1999年,中共中央国务院《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中提出,通过“三改一补”发展职业技术学院(或职业学院)。把“技术教育”作为高职的重要内容,并要求高职院校统一称为“××职业技术学院(职业学院)”。

因此,我国的职业教育包含着技术教育,正如温家宝同志2005年在全国职业教育工作会议上的讲话中指出的:“我们说的职业教育是个统称,它既包括技术教育也包括技术培训,既包括职业教育也包括职业培训,既包括中等职业教育也包括高等职业教育。”

三、职业教育名称在国际上的演变

(一) 将职业教育与技术教育合并定义

1974年,在联合国教科文组织举行的第十八届全会上,通过了《修订的关于技术与职业教育的建议》,“技术与职业教育”成为世界公认的对这一类教育的称谓。其中对“技术与职业教育”的范围界定为:“是作为一个涉及教育过程方面的综合术语来使用的,所包括的除了普通教育外,还包括技术和相关科学的学习,以及与经济和社会生活各部门的职业有关的实际技能、态度、理解力和知识。”技术与职业教育进一步被理解为:普通教育的一个组成部分;为某一职业领域做准备的一种手段;继续教育的一个方面。

1999年第二届国际技术与职业教育大会提出了“技术与职业教育和培训”(TVET)的通用概念,强调在各类教育与培训之间建立新联系,为生活和工作及通往终身学习无阻碍的通道做好准备而采取整体化措施十分必要。

2001年,《修订的关于技术与职业教育的建议》对技术与职业教育的范围进一步明确:“技术与职业教育”是作为一个综合术语来使用的,它所指的教育过程除涉及普通教育之外,还涉及学习与经济和社会生活的各部门的职业有关的技术及各部门学科,以及获得相关的实际技能、态度、理解能力和知识。技术与职业教育还进一步被理解为:普通教育的一个组成部分;准备进入某一就业领域以及有效加入职业界的一种手段;终身学习的一个方面以及成为负责任的公民的一种准备;有利于环境的可持续发展的一种手段;促进消除贫困的一种方法。

(二) 将职业教育与技术教育分开定义

1984年,联合国教科文组织出版了《技术和职业教育术语》一书,书中第9条规定:“职业教育,通常在第二级教育高端(高中阶段)进行,包括普通文化教育,为择定职业所需技能而进行的实践训练,以及相关理论。”第8条指出:“技术教育,这种教育在第二级教育高端和第三级教育低端时培养中级人才(技术员,中级管理人员等);在大学水平时培养高级管理岗位的工程师和技术师。技术教育包括普通文化教育,理论的科学的和技术的学科学习,以及相关技能训练。”因此,二者的区别体现在学习内容上,专业技能和专业知识理论谁为主,学习的方式与途径上,实践训练与学科学习谁为先。

2004年10月,联合国教科文组织在波恩召开了以“为工作、公民社会和可持续发展而学习”为主题的国际专家会议。会议把当今职业教育的特点概括为:全民的职业教育、面向工作领域的职业教育、面向合格公民的职业教育和面向可持续发展的职业教育,反映了国际社会的共识。

部分美国学者认为,职业教育是实施实践导向和对应于具体工作或生涯技能的教育。因此,职业教育包括农业教育、商业教育、家政和消费者学科、保健教育、市场教育、技术教育、贸易和工业教育。职业教育课程特点是课堂教学、手工试验操作和现场训练的结合。职业准备必须时刻考虑社会和个人需求,在满足经济需要的同时,个人能力必须得到最大限度的利用。

也有美国学者从概念的范畴上将职业教育与技术教育进行了区分,认为,职业教育(vocational education)指发展职场中某一工种所需要的知识、技能和态度,范围广泛,既包括浅显的入门部分,也包括高深专门的本领。技术教育(technical education)则指发展和掌握应用到实际场景中的技能和知识的教育。

四、职教法修订中关于名词概念选择的建议

我们认为,应学习国际社会关于职业教育概念内涵与外延的界定,修正现行的职业教育的立法名称。现行的《职业教育法》是一部规范职业教育与职业培训及技术教育一系列活动与行为全口径概念的大法,这与国际上对职业教育的界定及其内涵规定性间存在一定的不吻合性,这也造成了我国职业教育与国际交流常处于不是同一语系的问题。如果说现行职教法对职业教育的名称确定依据是《宪法》,而事实上操作层面的职业教育则是一种全方位、全口径的内涵。我们认为,有必要在修订过程中,一要结合国际发展趋势及现实状况重新对名称依据进行论证,二是职业教育的立法名称应是一个有相对的规范内涵且不易产生歧义的概念。

基于此,我们建议,以此次职教法修订为契机,将《职业教育法》名称修订为《技术和职业教育与培训法》,此名称既与国际上通行的概念相一致,也符合当前我国职业教育发展的内涵,更有利于解决多年以来对我国职业教育到底仅是就业教育,还是应该包括技术教育的长久之争。

现行职教法修订背景、立法思想与原则及框架

教育部职业技术教育中心研究所 孙 琳

一、职教法修订的现实背景分析

(一) 全面推进依法治国的基本方略,对职业教育法制建设提出新目标与新要求

2014年10月23日,党的十八届四中全会审议通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,标志着我国开启了全面推进依法治国的新征程。依法治教是依法治国的重要内容。职业教育法制建设是依法治教的重要组成部分,根据全面推进依法治国的总目标,系统设计职业教育法制建设的目标与内容,是贯彻落实《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》精神,全面实现依法治教的重要保障。充分发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,加快修订职教法,成为进一步推动职业教育事业发展的政策引领和职业教育法治体系与治理能力现代化建设的重要内容。

(二) 社会经济环境发生巨大变化对职业教育依法治教提出新内容

进入21世纪后,我国社会经济形势处于一个新的发展阶段。全面深化改革,明确了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,明确市场在资源配置中起决定性作用。经济新常态发展思路、中国制造2025战略,确立了中国经济发展未来的走势与重点。社会经济发展的战略思路与重点内容调整,成为职业教育改革发展的重要指导与依据。2014年,国务院召开全国职业教育工作会议,发布《关于加快发展现代职业教育的决定》,确立到2020年间职业教育发展的重大战略部署,即适应技术进步和生产方式变革及社会公共服务的需要,深化体制机制改革,统筹发挥好政府和市场的作用,加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养高素质劳动者和技能型人才。我国职业教育进入了全面建设现代职业教育体系的阶段。相较于过去而言,现代职业教育具有了新的特征和使命,它承担着培养多元化人才、积累技术技能、促进就业创业和提升社会生产力的重要任务;现代职业教育有完善系统的沟通衔接体系,学校教育 with 职业培训并举,普通教育与继续教育结合;现代职业教育与社会经济发展规律相协调,市场在职业教育发展中发挥着重要作用,通过引导支持社会力量兴办职业教育,通过创新职业院校治理体系改革,激发职业教育的办学活力。这些具有根本性的变化与特征,成为职教法修订时必须关注的内容。

(三) 现行职教法无论从立法思想还是内容规定上,都存在着不适应或不完善的问题

20世纪90年代,我国经济社会处于发展变革的初期,整个社会呈现出的是一种百废待兴的发展态势。这一时期,依法治教的社会环境也很不成熟与完善。1996年《职业教育

法》的颁布实施,其作用更为重要的是明确了我国职业教育发展要建立起一种有法可依、依法治教的社会环境,职教立法的社会意义与现实价值高于对职业教育事业内容的具体规定,其整体的立法思想和原则也是一种全面的、原则性的规定,而不是具体内容的操作实施规定。

经过 20 年的发展,1996 年《职业教育法》存在的问题逐渐显现,并日益成为影响职业教育发展的重要制度障碍。在立法思想上反映为定位不清晰、体系不系统。职教法属于职业教育基本法还是教育下位法,一直成为确定职教法内容与框架的基本问题。在与其他法律法规关系上,存在两个问题,一是在内容上如何与相关法衔接与区分;二是如何界定职业教育法律法规与政策文件的执行力度与权力的边界。因此,造成的结果是职业教育发展一直是有法不依、有法难依,在一些问题上,存在政策文件效力强于法律法规、领导讲话执行力大于法律法规的现象。体系不系统表现为,多年来一直是一法单行,没有相关的单项法或实施办法来作为《职业教育法》的补充、完善或实施层面的具体规定,也影响了《职业教育法》的实施效果。对法律的效力与作用,也存在着不同的看法,有人认为,职教法应该具有较强的操作性,对重大问题应该有明确规定,各种条款描述应该具体明确,易于执行。也有人认为,不可能用一部职教法,对职业教育法律所涉及的问题都做出具体的规定,也不可能短时间内,把需要职教法规定的问题,都解决好并写入《职业教育法》。

二、职教法的立法思想与原则研究

(一) 1996 年《职业教育法》的立法思想与原则

立法思想与原则体现着立法的目标任务与指导思路,规定着法的内容与选择。在不同的社会条件和发展环境下,其立法思想与原则要求的内容是不同的。

1986 年《中华人民共和国义务教育法》是新中国成立后最早的一部教育相关法,教育基本法《中华人民共和国教育法》于 1995 年才颁布实施,与职业教育密切相关的《中华人民共和国劳动法》于 1994 年颁布实施。一切相关的法律法规都处于启动或制定阶段。因此,1996 年《职业教育法》立法思想体现在以下几个方面的原则规定:第一,明确了职业教育在中国经济和社会发展中的地位和作用;第二,规定了中国职业教育的体系结构;第三,确立了实施职业教育的方针与原则;第四,规定了政府和行业组织、企事业单位发展和实施职业教育的职责和义务;第五,确立了职业教育的管理体制和发展的条件保障。

(二) 对职教法修订立法思想及原则规定的建议

广义上讲,职教法是调整职业教育活动的法律规范的总称。用系统的思维来思考现行职教法修订,首先,应该构建一个以基本法、若干单项法、相关法律法规相协调配套,与地方条例组成的职业教育法律体系,明确职教法是我国关于职业教育的基本法的定位。在此基础上,职教法对职业教育的地位作用、方针原则、体系结构、办学职责、管理体制、经费渠道及社会环境等方面制定全面系统的原则规范。

我们认为,职教法修订工作,它是对一段时期职业教育发展成熟经验的总结与提炼,也是对一段时期职业教育改革发展若干问题的价值判断与选择。职教法的修订工作,是一个对职业教育发展的问题研究与法律法规制定技术规范相兼顾的过程,必须建立在科学研究与实证研究的

基础之上,同时,要充分考虑法律法规修订的技术环节与过程要求。职教法的修订是有研究可依、有政策可循、有实证可验,以法律法规技术要求形成的条款规定。修订职教法的根本目的,在于更好地促进职业教育的发展,防止法律限制职业教育事业发展。

据此,新形势下职教法修订,其立法思想和原则应该考虑以下几个方面:首先,要将职教法修订与推进依法治教,建立教育治理体系与治理能力现代化建设相结合。职教法作用应该突出3个方面,其一,它是职业教育事业发展的引领、规范、支撑和保障;其二,它是职业教育基本制度和治理结构确定的基础;其三,它是处理职业教育改革发展矛盾与问题的基本规则和路径。其次,职教法修订目标应着眼于4个方面:一是通过职教法进一步提高职业教育的社会地位,更好地促进职业教育的发展;二是通过职教法建立起一个比较科学的、适应经济社会发展需要的职业教育体系;三是通过职教法促进职业教育自身改革,提高职业教育办学质量;四是职教法是一个原则法,法律明确原则性、鼓励性政策,国务院通过条例来实施。

三、职教法的框架与内容研究

(一) 1996年《职业教育法》的框架与内容

框架与内容是一部法规的核心内容,它反映的是法的结构体系和对内容的直接规定,既要在技术设计上系统完善,又要在内容上体现重点与特色。

1996年《职业教育法》包括总则、职业教育体系、职业教育的实施、职业教育的保障条件及附则共5章40条。从框架结构看,体例简单,设计不够系统,许多条文规定比较笼统和抽象,原则性较强,没有反映出职业教育发展的复杂性。法律主体不明确,监督检查无法落实。从语言描述上看,法律用语特点不明显,用词不具体、不明确。如,“指导和扶持”指的是何种指导和扶持?“多种渠道”指的是哪些渠道?“一定比例”是多少比例?“鼓励”指怎样鼓励?等等。在内容上单一化倾向较多,多是对职业学校教育行为的规范与约束,对学校教育之外的职业培训及相关的职业教育活动涉及的条款相对较少或一带而过;职业教育体系建设上主要存在高等职业教育弱化、民办职业教育缺乏等;在依据与原则上,缺乏大职业教育观与对终身学习等世界教育发展理念与趋势的积极响应。见表1-1所示。

表 1-1 《职业教育法》(1996 年)的框架与主要内容

	标题	条数	主体内容
第一章	总则	11	规定了本法的立法目的、依据、适用范围和基本原则
第二章	职业教育体系	5	规定了职业教育体系、层次结构和实施机构
第三章	职业教育的实施	9	规定了各级各类职业教育管理及办学机构的责权利及相关的制度
第四章	职业教育的保障条件	13	规定了发展职业教育的经费保障、师资保障、服务体系等内容
第五章	附则	2	规定了违法的处罚原则及实施日期

（二）对职教法修订框架内容的选择思考

1. 以大职业教育观为主导,确定职教法修订的主体框架和思路

当前,我国职业教育的功能及社会作用已经发生了较大的调整与变化,主要表现为,一是职业教育具有扩大就业、改善民生、促进可持续发展的社会功能;二是职业教育具有面向人人、面向全社会的教育功能;三是全方位的特点,职业教育既包括学校中的知识学习与技能培训,又涵盖在工作中的培训与提高,不仅为在校学生提供就业技能培训,更为社会上各种不同年龄段的所有人群,包括现实劳动者和潜在劳动者,提供技术培训和终身学习的机会。因此,职业教育是一种在社会性涵盖下的“大职业教育体系”,只要是个体的技术技能培训与劳动就业能力的改善,有益于人力资源开发与社会经济的发展,都已经纳入了职业教育范畴。

从世界发展趋势看,20世纪末期以来,在联合国教科文组织(UNESCO)、经济合作与发展组织(OECD)、世界银行等国际机构制定的一系列政策文件中,都将所有类型的教育活动和实践与终身学习相结合。1999年第二届国际技术与职业教育大会主报告《技术与职业教育和培训:21世纪的展望》明确提出,“技术与职业教育作为终身学习的组成部分,在此新时代中应发挥至关重要的作用。”通过终身学习理念进行教育制度的改革和教育模式的创新,更是这些组织机构重要政策文件的主要内容之一。

依据上述现实,建议修订职教法,以大职业教育观为主导,同时,将终身学习理念与实践活动贯穿整个教育和学习过程,确定出职教法修订的主体框架和思路。

2. 适应当前职业教育事业改革发展需要,系统设计职教法修订的内容范畴

依法治教,促进职业教育事业的法制化建设,是推动我国职业教育事业发展的重要战略部署;贯彻落实全国职业教育工作会议精神和《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》提出的新要求,是今后一个时期职业教育发展改革的重点任务;充分发挥行业企业以及社会组织的作用,力争在制约职业教育发展的重大体制机制和制度问题上有所突破,是职业教育改革创新的目标任务。这些方面,既是职教法修订面临的社会背景与条件环境,也是职教法修订的宏观政策依据。

依据这一契机与改革要求,职教法修订时内容上应该反映出以下要点,一是明确职业教育在国民教育体系与人力资源开发中的地位、作用和功能;二是规定现代职业教育体系的基本内涵与构成;三是确立实施职业教育的各主体及相应的责权利;四是确立职业教育的举办与管理体制;五是确立职业教育发展的经费保障、师资保障、服务体系等制度建设;六是进一步明确行政执法主体和法律责任,营造尊重劳动、尊重技能的社会环境,增强职业教育的吸引力。

（三）职教法修订的框架及基本内容建议

1. 改变原单一体例与结构,根据现实发展与国际经验系统设计框架

建议对原职教法框架进行调整,根据职业教育的复杂性,补充新的章节;根据职业教育的特点,突出几个重点内容。可将行业、企业及事业组织作用,职业教育的教师与学生及法律责任单独设章,对涉及职业教育各主体的权利和职责,重点进行规定。

2. 丰富职业教育内容,对涉及职业教育重大问题制定出较为详细及可操作的规定

选择影响职业教育事业发展的全局性、重大性内容细化规定。如职业教育管理体制是一个影响全局的难点问题;职业教育基本制度是构建职业教育体系的基本内容;行业及企事业单位作用是一个影响职业教育发展的关键环节;教师与学生是职业教育事业发展的核心与最终目标;经