



关于修订《中华人民共和国职业教育法》的思考与建议

李小鲁¹ 胡冰²

(1.华南理工大学 马克思主义学院 广东 广州 510641;

2.广东轻工职业技术学院 马克思主义学院 广东 广州 510520)

摘 要 修订《中华人民共和国职业教育法》是指引当下职业教育健康发展的必要手段。要把握权利、义务、责任、法律、规章、政策、行政与市场、公益与营利、结构与均衡、职前与职后等六组关系的内部规律来确定修法的原则,针对法律定位、法律主体、法律特征、法律保障等方面的问题来进行修订。

关键词 职业教育法修订 现实紧迫性 基本关系 基本建议

中图分类号: D922.16;G40-011.8 文献标识码: A 文章编号: 1671-931X(2019)05-0005-05

5

武汉职业技术学院学报二。一九年第十八卷第五期(总第一百零三期)

《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职教法》)1996年颁行,至今20多年,对于推动我国职业教育发展、建成世界最大的职业教育体系,发挥了不可替代的作用。但是,现在其进入了修订期,依据职业教育跨界教育、类型教育、技术技能教育、终身教育、技术研发型教育的五大特征,提出以下思考:

一、修订《职教法》的现实紧迫性

2015年3月,时任全国人大常委会委员长张德江同志主持了《职教法》实施后的第一次执法检查,最后总的评价是“实施职业教育法取得了可喜成绩……职业教育法中的一些规定已经与实际不相符合,需要与时俱进、不断完善”。从目前职业教育发展的实际情况看,政府尽责缺乏法律依据,失责没有法律责任;学校按照职业教育特征实施深化改革,缺乏法律保障,而按普通教育的模式来办学也没有法律约束;企业参加职业教育没有法律指引和有力的保障,企业不参加职业教育也不需要承担任何法律责任;职业教育只在学校举办而不面向社会开展培训,法律

并没有对他们作出任何制约,职业教育在终身教育体系构建中充分发挥培训功能,也没有法律的指引和保障。综合多方面情况看,《职教法》修订的紧迫性是显而易见的。我们扼要概括如下:

(一)《职教法》“不太适应”

1.对职业教育的认识严重滞后

从1996年颁行《职教法》到今天,中国人口红利逐步消失,人力资源开发面临全新格局,产业升级和技术进步与制造业强国战略相互联动,“一带一路”倡议对职业教育发展提出全新的要求,所有这一切是《职教法》所没有遇到的新形势。

2.对职业教育现代体系的理论认知严重欠缺

职业教育作为与普通教育同等重要的教育类型,成为了中国国民教育的重要支柱,这就必然要求它按照现代教育体系的架构、体制、机制去创新构建,这是《职教法》没有遇到的新要求。

3.与职业教育的现实发展状况及客观需求严重脱节

产教融合、校企合作、工学结合、知行合一 是当

收稿日期 2019-09-27

作者简介:李小鲁(1952-),男,广东广州人,教授,华南理工大学博士生导师,研究方向:哲学、职业教育;胡冰(1979-),女,江西南城人,广东轻工职业技术学院副教授,研究方向:思想政治教育。

代职业教育客观需求,而《职教法》对“四合”落实在制度性的设计上,考虑是不充分和不彻底的。

(二)《职教法》“不甚合理”

第一,《职教法》立法法理相当不清晰,其更像一个宣传性的政策文件。《职教法》是教育的重要法律,与政策性文件、政府的规章相比处于更高的层次,因此其语言表达应该是严谨、准确法律语言表达,避免口号式的主张和描述式的陈述。

第二,《职教法》立法要素有缺陷。如对执法主体的层次性的区分、以及不同层次执法主体的功能定位,应该说不明确的,因此执法的不同层次的主体,执法责任不明确。而实施法律的不同层次的主体,在职业教育实施过程中功能的界定,也应该有更明确的法律表达。

第三,《职教法》与相关法律及其内部条款不甚协调。《职教法》与企业法、税法等法律;《职教法》与教育法、义务教育法、高等教育法、教师法等法律;《职教法》内部在各条款之间的协调、统一和配套等三个方面存在明显的不协调和矛盾。

(三)《职教法》“不够突出”

第一,职业教育是一种跨界教育,因此职业教育内部的制度设计,如毕业证与技能等级证的关系、学校教师与企业讲师的关系、普通学校与职业院校管理体系的关系、学校建设与混合所有制实训基地建设的关系、“校中厂”和“厂中校”的关系、正式考试录取生和“社会注册录取”生的关系,《职教法》应该更全面、系统的设计。

第二,职业教育是不同于普通教育的教育类型,《职教法》对类型教育的本质特征的要求没有体现。这一教育类型中的初等、中等、高等和研究生教育的关系,职业教育与培训的关系、职业教育与特殊教育的关系、职业教育与扶贫的关系等,作为一种教育类型都应该有全面和系统的设计。

第三,由于职业教育相关方的情况特别复杂,所以对他们参与的保障机制的确立就显得特别重要,该法并没有对此予以系统设计解决。

(四)《职教法》“不易实施”

张德江同志主持的执法检查汇报会中,几个检查小组一致认为,《职教法》没有强有力的实施效果的检查、约束和督导,就像一只没有“牙齿”的老虎。《职教法》实施起来力度严重不足,措施十分不力,约束很不到位。

第一,执法的主体不明确。执法主体的多样性、层次性设置不够明确。各级政府按《职教法》的要求在推进职业教育发展的过程当中,放弃主体责任,缺失支持体系,放松督导检查,对此《职教法》却没有强有力的制约。

第二,违法必究的追究主体不明确,追究机制不落实,追究缺失的渎职问责缺乏制度性设计。执法检

查中发现,各地教育费附加用于职业教育的份额70%以上不能实现,但是也不能对这种状况作任何问责。

第三,没有形成违法惩罚的法律制度建设,要求不明确,问责不落实,严重缺乏约束力,导致违法成本过低。对于各地职业教育发展与当地经济发展不匹配,长期缺乏科学的研判、客观的分析和有影响力的公示。

二、修订《职教法》要关注的几对重要关系

《职教法》的修订必须考虑法理性的要求、实施中的经验和教训、现实职业教育发展的客观情况、国内外职业教育法律现状、国外职业教育发展的法律规章制定的经验等因素。由于综合考虑因素很多,必须明确要求、高度关注一系列基本关系,作修法的综合考虑的依据、立法的整体平衡的尺度和构建法律体系的内部协调的框架。因此,我们认为修法过程必须综合平衡,将以下六个方面的关系处理好:

(一)权利、义务、责任

法律涉及相关方越多,他们之间的权利、义务和责任关系就越复杂。《职教法》必须对这些问题予以原则上的明确和界定。职业教育的参与者包括各级政府、学校、行业协会和企业,他们参与到职业教育中,有着不同的权利、义务和责任,同时又有相关法律来保障权利、义务和责任,如何协调其间的关系,更好地保障这些参与到职业教育中的法律主体,要给予他们在职业教育过程中权利、义务和责任的重新界定,这需要一个系统的设计,以防发生法律冲突。

(二)法律、规章、政策

法律是具有根本性的社会管理文本,在修订过程中,要充分考虑到它的根本性、宏观性、指导性、规范性和严谨性。政府规章和政策文本都应该在法律的指引下制定,三者之间要合理定位,不能够相互取代。但是修法过程中,对政府规章和政策文本所要涉及的问题,在法律层面必须予以宏观覆盖,并给出法律指引。

(三)行政与市场

公益性的教育当然以行政为主导,营利性的教育要保障市场在资源配置上的决定性作用。但是,在终身教育背景下的职业教育,要将教育与培训功能有机统一起来,并对职业教育参与者职前、职后,发挥终身教育的作用,其动态性、多层次性、多专业性,决定了职业教育必然要用行政的力量来主导、指引。但在特定的时段、层次、专业之中,又要发挥市场的主导性作用。这就需要修法过程中,总体把握和分类、分时区别处理。

(四)公益与营利

职业教育是国家人力资源开发的重要体系,特

别是中职层次的开发具有明显的公益性,但其高层次人才开发的非公益性也是明显的,特别是考虑到其“跨界”性,参与的企业、行业方必然有营利的需求,于是该法必须处理好这两者之间的关系。

(五)结构与均衡

职业教育是面向人人的教育,它是国家教育公平的底线,因此促进其均衡发展,是办好人民满意教育之必须。但是,各地产业发展水平、人力资源需求状况和职业教育发展格局不尽相同,所以其均衡发展具有相对性。职业教育发展的结构性调整:中高职的贯通、专本的衔接、专业结构性的调整、中心城市与县区职教的博弈,这些都应该在现代职业教育体系构建背景下,在修法过程中有所考虑和关注。

(六)职前与职后

现代职业教育的发展应该在终身教育体系构建的大战略中来设计,因此职业教育与职业培训是一个紧密而又完整的体系,职业教育中的职前教育和职后教育(含继续教育和成人教育)应该在该法修订中予以重新的界定和设计。

三、修订《职教法》的基本建议

《职教法》的修订应该有明确的指向,其指向在于法律制定过程中一系列核心问题,这些问题的解决,直接决定了该法是否有明确的定位、鲜明的主体、独特的特征、根本的保障和具体的目标。因此,在立法的过程当中,我们认为修法必须针对这几方面的问题作出调整。

(一)法律定位

第一,《职教法》是教育法的下位法,即教育二级法。

第二,《职教法》是与义务教育法高等教育法教师法等相平衡而又类别相对应的、独立的教育类别的法律,所以职业教育法必须与这些法律相协调、相配合、相区别。

第三,职业教育牵涉到的社会相关方特别多,所以其必须与公司法、企业法、税法等有关的经济领域的法律相协调、相配合、并相互支撑。

(二)法律主体

1.《职教法》指定的职业教育管理主体应该明确、单一

第一,各级政府应该成为职业教育管理的主体。中国的政府非常强大,掌握和配置资源的能力无可比拟,所以职业教育作为一个复杂系统,只有政府才能起到主导的作用,因此《职教法》修订要对各级政府主导职业教育给予明确的权利、义务和责任。

第二,政府职业教育管理职能应该统一、简约、高效。由于政府的能量很大,所以引导政府能量的发挥就成为一个关键。目前,将职业教育分成教育部和人社部来管理,从而政出多门、相互磨擦、结构内耗、

标准混乱、操作失范,而且职业教育与培训体系的完善、毕业证与技能等级证相配合、教育与就业的相支撑、职业教育与终身教育体系的相融合都难以落实。有鉴于此,建议该法修订时,明确要求成立“国家职业教育与就业总局”,有效提高政府运作效率、提升职业教育资源配置效益,引导人们结合自身职业生涯规划来选择教育类别就读;统一现代职业教育体系,构建职业教育与就业紧密联动机制,形成职前职后教育与技术进步、产业升级和个人终身持续发展的有效互动格局。

2.《职教法》指定的职业教育引导主体也应该明确

中国的行业协会在社会进步的过程中必然走向独立第三方机构的境界,要顺应社会建设改革的大势,强化中介机构的独立性和社会功能的发挥,各行业协会应该给予他们引导职业教育发展的权利、义务和责任。

3.《职教法》指定的职业教育实施主体更应该明确

企业出于技术研发、人力资源开发、市场开拓和社会责任落实的需要,积极主动地参与到职业教育中来,形成企业与学校、学生三赢的格局,应该是企业的一种理想追求。《职教法》的修订应该更多地通过保障、引导、规范、支持的手段,帮助企业走向这种理想境界,自觉成为职业教育的举办主体。

4.《职教法》应该给职业院校办学主体以有力的法律保障

职业院校要走向社会、走向行业、走向企业,既存在着动力不足、方法不多、渠道不畅、能力不强的问题,但更重要的是由于缺乏政治安全、经济安全、专业安全的法治保障,学校意识不到自己是跨界教育,就算是意识到了,也不敢跨这个“界”,所以《职教法》修订应该努力解决实施主体和办学主体的责任、权利、义务落实的问题。

(三)法律特征

《职教法》作为教育的法律,其本质特征在于“跨界”,因此修订时要充分体现这一特征,必须从如下五个方面着力:

1.要突出职业教育的类型特征

第一,要处理好《职教法》与教育二级相关法律、科技类相关法律的关系,如初等、中等职业教育与初高中普通教育的关系,高职院校与技术型本科和普通本科的关系,专业研究生和学术研究生的关系,在职称评定、课题设计、成果评审等方面作切合实际的调整,解决职业教育管理“普通教育化”的问题。第二,要处理好《职教法》与经济领域涉教育相关法律的关系,如企业参与职业教育的利益补偿问题,评项目、评奖问题,实训实习责任主体风险规避的问题;专业标准制定中行业协会的作用发挥、利益保障、知

识产权、人员培训等相关问题;校办企业、企业进学校、培训市场化的问题。

2.要突出职业教育的特定价值

第一,职业教育是有独特研究对象、研究规律、研究主体、研究价值的教育,所以修法中建议增加有关条款,指引和推动将职业教育作为独立一级学科来建设,以引导职业教育的科学发展。第二,职业教育由于其价值的全局性(职业生涯对人的社会价值的全局性),因此职业教育应该与普通教育前期衔接,即在普通教育的小学 and 初中阶段就要开展职业教育的启蒙教育,所以修法中建议增加有关条款,要求小学和初中阶段教育要结合劳动教育开展职业启蒙教育,引导学生和家长早期充分认识劳动的价值、职业的分类、职业生涯的意义,从而树立接受职业教育的基本自觉。第三,职业教育不仅是学历教育,更是能力教育、资格教育、就业创新教育和技术研发教育,所以要充分彰显职业教育人才培养的价值,就必须打破“学历崇拜”“文凭至上”,所以修法中建议成立“国家资格委员会”,下设平行的学位委员会、技能等级委员会、职称委员会,以便在这三者之间建立等价互通的机制,给技术技能人才以应有的社会价值的肯定。第四,充分放开和努力建成完全意义上的人力资源市场。这种市场的设计关键在于“自由流动”“价格波动”。当前,大量毕业生高不成、低不就,“自身价格”标识不明,既是因为人力资源市场的不成熟所致,又导致了劳动力市场供需信息不对称而形成结构性失业。因此,修法中建议专设有关条款,设计成熟、规范、有效的人力资源市场。

3.要创新职业教育的参与机制

第一,确立行业协会的引导机制。行业协会在社会建设势在必行的过程中,本身就应该加快独立第三方机构的成熟进程,只有这样它才能表征行业、确立标准、建立规范、协调市场和服务企业。因此,修法中建议给行业赋予标准制定、协调与院校关系、促进行业人力资源开发等相关的责任、权利和义务。第二,确立企业参与职业教育的主体地位。国外成功的经验表明,没有企业参与的职业教育是“伪职业教育”,而作为举办职业教育的主体,公司法、企业法等经济领域相关法律对企业作为主体参与到职业教育中,并没有给予界定、支持和保障。因此,《职教法》修订一定要在引导、推动、规范、保障企业参与到职业教育中来作出系统的设计和协调有关法律的关系。第三,确立职业院校参与职业教育改革发展和办学的主体地位。这本来是毫无异议的问题,但目前,职业院校与行业企业的合作总是貌合神离,关键是我们对职业院校的管理是普通教育化的管理,学校无法和企业建立双赢的利益格局,“无利不起早”,有一部分职业教育是非公益一类的教育,应该将这一部分院校通过修法、通过政策创新、通过学校改革将它

们“放开搞活”,与行业、企业紧密结合起来,办真正的职业教育,使学生、教师和学校真正得到福祉。因此,建议对职业院校分公益一类和公益二类情况,分类提出有利于其实现职业教育发展的主体责任的法律设计。

4.要惠及职业教育的参与者

第一,职业教育的教师是与普通教育极不相同的一类教师,它的准入、考核、培训、晋升、退出都完全不同。它不仅要培育人的教育价值,它还应该具有服务社会、产业、企业的经济价值。因此,他们的教师职责要更丰富和实在的多,对这样的老师给予不同的激励制度,能够使他们更好的履行职业教育发展的责任,提高培养技术技能人才的能力。修法中建议将职业教育教师的相关政策创新体系的关键内容上升为职业教育教师相关法律条文。第二,职业教育类的学生是直面生产建设和服务领域的特殊学生,往往兼具学生和见习职业人的双重身份,因此,这些学生的自身权益处在多元、多层的变动性当中,稍有不慎,学生的权益将会受到极大的侵害,如实习补贴问题、实习保险问题、实习安全问题、未成年人权益保障问题,都需要有法律上的设计,因此,修法中建议对这些学生的权益保障予以充分的法律考虑。第三,职后类培训学员也是职业教育服务的对象。而这部分人的成份相当复杂,有职业转岗的、有待业培育的、有农民工转型的、有复退军人转业、有在职人员专业提升的等等,他们的诉求也千差万别。因此,修法中建议对他们的权利、义务和责任予以合理的设计和保障。

5.要关注职业教育参与结构

职业教育与培育体系的完善,国务院和相关部门已出台了一些政策性的文件和政府规章,但实施起来,同样遇到各种各样的问题,很不得力。我们认为首先应该在终身教育体系构建的总体格局和政策体系中来作出顶层设计,而学校自身必须获得免除培训创收的“恐惧”,教师等参与人员要有合理的劳动价值体现,这就很有必要加大学校改革力度,完善国家政策体系,因此,修法中建议,将一部分已颁行的政策和政府规章上升到法律层面,从而形成体现出“跨界”教育特征的职业教育参与结构。

6.要整体提升职业教育的社会地位

职业教育要为人民所了解、所熟知,其价值要为社会所认同,这需要形成社会氛围,这要求社会舆论予以支持,因此修法中建议要设立“国家职业教育宣传周”,每年确定一周时间,动员社会所有媒体系统地宣传职业教育的价值和贡献,推广职业教育的先进和典型,表彰职业教育优秀的“技能大师”“国家工匠”“教育圣手”。

(四)法律保障

一是关于职业教育投入的修法建议。第一,要明确它在教育投入中的投入比例。如果成立“国家职业

教育与就业总局”,那就必须要明确它的投入在 GDP 中的一定比例。第二,教育费附加应用于职业教育中的比例,应作出硬性规定。第三,社会对职业教育的捐赠,用于教育教学过程应给学校更多的自由裁量权。第四,政府各种专项,包括科学研究、课题等应该确定职业教育的合理比例,在一定条件下允许职业教育系统独立运作。第五,职业教育生均经费的落实应有一个硬性的规定,生均经费的标准要符合职业教育成本较高的客观实际,不能定的太低。

二是关于职业教育相关税收问题的修法建议。第一,支持职业教育发展的税收优惠,既要有法律的规定,更要有专业部门的策略性设计,以便于落实。第二,税收作为一种重要的调节杠杆,既有推动功能,也有保障功能,在本次修法中建议行业、企业、职业院校、教师、学生的职业教育行为支持要从推动和保障两个角度来进行设计。

三是关于职业教育奖励的修法建议。第一,要建立职业教育贡献率的指标体系,作为社会评价职业教育的客观依据。第二,要建立职业教育的院校、教师、学生竞赛优胜者表彰制度,特别是应建立职业教育教师荣誉制度和职业教育学生优胜者的授衔制度。第三,要建立对行业、企业支持职业教育的评比表彰制度。

(五)法律制定的基本目标

新修订的《职教法》必须在法律制定和实施的目标上,作出立法的明确要求、执法的具体规范和惩罚的法律设计,长上“牙齿”,真正“硬”起来。这可吸取德国、英国和日本职业教育法律的经验。本次修法

中,要争取达到如下的修法目标:

第一,法律条款的系统化。建议在修法过程中,按照法律条文的内在逻辑来构建自己的法律体系,尽可能做到覆盖全面、逻辑严谨、法理清晰。

第二,法律用语的专业化。法律的条文表达应该充分明确,防止出现理解歧义,而且要为以后执法的严谨、准确作出专业性考虑。

第三,执法主体的明晰化。执法的主体有不同的层次,有不同的角色,修法中都要清晰界定、准确定位,避免交叉和推诿。

第四,违法追究的规范化。对于《职教法》执行的执法检查,应该有明确的机制设计,以便于执法检查规范而又富有权威。

第五,问责效果的公告化。执法检查的结果应该建立有效的反馈机制,或公告、或组织通报、或委托行政问责等,从而使得法律的严肃性和权威性能够得到充分彰显。

参考文献:

- [1] 张健.江苏职业教育立法又一里程碑——写在《江苏省职业教育校企合作促进条例》施行之际[J].职教通讯,2019,(11):59-63
- [2] 民进中央参政议政部.修订完善《中华人民共和国职业教育法》的基础性建议[J].教育与职业,2016,(06):25.
- [3] 黄晶晶.《中华人民共和国职业教育法修订案(草案)》征求意见座谈会综述[J].教育与职业,2016,(05):118-120.

[责任编辑:陶济东]

On the revision of the Vocational Education Law of the People's Republic of China

Li Xiaolu¹ Hu Bing²

(1.South China University of technology, Guangzhou 510641,China;

2. Guangdong Industry Polytechnic, Guangzhou 510520, China)

Abstract : The revision of the Vocational Education Law of the People's Republic of China is a necessary means to guide the healthy development of vocational education. It is necessary to grasp the internal laws of six groups of relations: rights, obligations, responsibilities, laws, regulations, policies, administration and market, public welfare and profit-making, structure and balance, pre-employment and post-employment to determine the principles of law revision, and revise the principles in terms of legal positioning, legal subjects, legal characteristics, legal protection, etc.

Key words : revision of vocational education law; urgency of reality; basic relationship; basic suggestions