

西部民族地区职业教育地方立法现状与前瞻

——以青海省职业教育实践为分析对象

郑春晶 郝文武

(陕西师范大学,陕西 西安 710062)

摘要:《职业教育法》的修订,为推进职业教育法治化提供了契机。就西部民族地区而言,职业教育地方立法长期缺失,并带来“以政代法”等一系列问题。职业教育地方立法,具有沟通上位法与司法实践的功能,并可以为更高层面立法提供试点,其目标是提升地方职业教育法治化水平。在西部民族地区融入新一轮西部大开发战略、巩固脱贫攻坚成果和实现乡村振兴的背景下,职业教育地方立法的需求尤其迫切。未来应当重新思考其立法本位,明确其功能定位,做好立法前期调研工作,同时打破体制壁垒,促进不同治理体系有效协作。

关键词:西部民族地区;青海;职业教育;立法

中图分类号:D927

文献标识码:A

文章编号:1674-9227(2022)02-0131-08

青海民族大学学报

一、问题缘起与样本选择

2021年6月,《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》(下文简称《修订草案》)提请全国人大常委会审议,随后面向社会征求意见。《修订草案》明确提出“职业教育与普通教育是不同教育类型,具有同等重要地位”,与现行《职业教育法》相比,《修订草案》顺应新时代中国特色社会主义发展的历史要求,从体系、主体、对象、保障等方面对职业教育相关问题进行了更为详尽的规定,并对法律责任进行了必要的细化。^[1]

就我国西部民族地区而言,发展不平衡、不充分问题更为突出,加之多元自然环境和多民族共生、多文化并存的现实,决定了其更为多样的经济样态和更为复杂的民生格局,需要地方立法发挥其衔接国家法律与一线司法实践的纽带功能,更好地提升民族地区教育法治化水平,实现依法治

教。鉴于上位法《职业教育法》修订在即,有必要一方面“大处着眼”,从全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的高度,重新思考职业教育地方立法在西部民族地区经济社会发展中的作用;另一方面“小处着手”,着力提升地方立法的实操性,打通国家法律与司法实践之间的“最后一公里”。

在样本选择上,青海是典型的西部欠发达省份,平均海拔超过3000米,少数民族人口占比为49.47%,在全国仅次于西藏和新疆。^[2]2020年人均可支配收入24037元,仅及全国平均水平约四分之三。^[3]全省职业教育存在严重历史欠账,集中表现为内涵式发展动力不足,服务区域经济社会发展能力偏低。^[4]未来青海在迎来新一轮西部大开发历史机遇的同时,面临着巩固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴等历史任务,亟须重新思考职业教育地方立法的现状与问题、涵义与目标、地位与角色、内容与进度。因此,青海是考察西部民族地区

本文系国家社会科学基金教育学重大招标课题“振兴乡村战略中的农村教育现代化研究”(项目编号:VHA180004);陕西师范大学博士研究生自由探索项目“西部民族地区中等职业教育现状、问题及对策研究”(项目编号:2016TS0085);全国教育科学“十二五”规划2015年度单位资助教育部规划课题“西部民族地区中等职业教育现状、问题及对策研究”(项目编号:FJB150525)的阶段性研究成果。

收稿日期:2022-01-21

作者简介:郑春晶(1985—),女,黑龙江绥化人,陕西师范大学教育学院博士研究生。研究方向:教育政策与职业教育。

郝文武(1954—),男,陕西清涧人,陕西师范大学教育学院教授,博士研究生导师。研究方向:教育哲学与教育政策。

职业教育立法现状、分析问题并提出对策的理想样本。

研究内容上,《中华人民共和国立法法》(下文简称《立法法》)规定,我国地方立法包括“地方性法规、自治条例和单行条例、规章”。^[5]然而,《行政诉讼法》第六十三条第三款规定,“人民法院审理行政案件,参照规章”。^[6]地方性规章在我国法律体系中处于最低一级,在司法实践中更多作为参照而非依据存在,且目前在青海,具有地方规章制定权的省人民政府和各自治州人民政府尚未制定职业教育领域地方规章,故本文涉及的职业教育立法主要指地方人大立法,即由省(区、市)人大及其常委会和民族自治州、自治县人大制定的地方法规、自治条例和单行条例。另外,需要说明的是,西部地区民族自治州、自治县人大在立法时,大多选择将职业教育内容包含在其教育条例或民族教育条例中,而非专门制定职业教育单行条例,在青海也是如此,因此本文讨论的职业教育地方立法,既包括专门的职业教育法规和单行条例,也包括教育条例或民族教育条例中与职业教育相关的内容。

二、西部民族地区职业教育地方立法现状及问题

(一)职业教育地方立法普遍缺位

西部民族地区职业教育地方立法,既包括省(区、市)人大及其常委会制定的地方性法规,也包括民族自治州、自治县人大制定的单行条例。关于前者,《立法法》第七十二条第一款规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其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,可以制定地方性法规。”^[7]但截至 2021 年底,青海省人大及其常委会尚未制定职业教育地方性法规,类似情况在西部并非个例,新疆维吾尔自治区和宁夏回族自治区也未制定相应的地方性法规。

关于民族自治州、自治县立法权,《立法法》第七十五条第一款规定“民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例”。^[8]照此原则,青海民族地区具有职业教育领域立法权的主体包括海南、海北、黄南、果洛、玉树五个藏族自治州(以下简称海南、海北、黄南、果洛、玉树)和海西蒙古族藏族自治州(以下简称海西)以及海北州门源回族自治县、海东市化隆回族自治县、海东市循化撒拉族自治县、海东市互助土族自治县、海东市民和回族土族自治县、西宁市大通回族土族自治县和海南州河南蒙古族自治县人大。关于西宁市和海东

市两个设区的市,由于 2015 年《立法法》规定设区的市立法权限于“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”,且上述地区并未在 2015 年之前制定职业教育地方性法规,故无须考虑其职业教育立法和接续实施问题。

由此可以明确,目前青海省职业教育地方立法主体除省人大及其常委会外,还包括 6 个民族自治州、7 个民族自治县的人大。以此考察青海民族地区职业教育立法现状,不难发现缺位严重的现象。6 个民族自治州中,只有海南州在 2010 年修订并经省人大常委会批准的《海南藏族自治州民族教育工作条例》中,以一章八条的篇幅对职业教育进行了专门规定,7 个民族自治县中只有民和回族土族自治县于 2004 年制定了《民和回族土族自治县发展职业教育条例》,立法缺位率高达 84.6%(如图 1)。类似现象在西部民族地区并非个别,以自治州为例,全国 30 个民族自治州中 27 个地处西部,目前无一制定职业教育单行条例,在其教育条例或民族教育条例中涉及职业教育内容的,只有四川阿坝藏族羌族自治州、贵州黔南布依族苗族自治州、云南楚雄彝族自治州、红河哈尼族彝族自治州、西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、甘肃临夏回族自治州和青海海南藏族自治州八地。

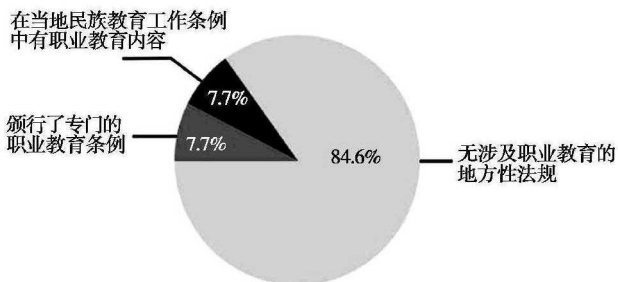


图 1 青海民族地区职业教育立法现状

(二)立法缺位导致“以政代法”

立法缺位的直接后果,是上述地区职业教育长期无法可依,“以政代法”现象普遍存在。以青海为例,自 2000 年以来,各级政府先后印发职业教育政策性文件 22 部,由省政府印发的就有 10 部。作为社会治理文件依据之一,政策性文件紧跟现实、灵活调整的优势显而易见,但最大弊端在于缺乏足够的明确性和强制力,导致其在落实过程中触及现实利益时往往难以推进。具体到职业教育,其调整势必涉及与义务教育、高中教育、高等教育等教育阶段和类型的关系,鉴于三者相对强势的地位,单靠政策性文件驱动难免“外热内冷”,即相

关部门一方面不断强调职业教育的重要性,另一方面又难以有效兑现职业教育政策,长此以往势必会影响职业教育的社会认可度,甚至加速其边缘化。青海省教育厅公布的数据显示,尽管近年来各级政府出台多部政策性文件,但对全省职业教育的推动效果总体有限,表现之一是全省高中阶段教育职普比多年低位徘徊,2012 年为 42.03% : 57.97% ,2015 年为 39.57% : 60.43% ,2018 年为 37.80% : 62.20% ,2021 年小幅回升到 39.92% : 60.08%。^[1](如表 1)

表 1 青海省高中阶段教育职普比(2012-2021 年)

年份	职业高中在校生 占比	普通高中在校生 占比
2012	42.03%	57.97%
2015	39.57%	60.43%
2018	37.80%	62.20%
2021	39.92%	60.08%

“以政代法”的另一表现,是以行政手段规定高中阶段教育的职普比,甚至陷入“越调越低、越低越调”的循环。上述现象在全国层面长期存在,较近一次是 2021 年 3 月教育部出台《关于做好 2021 年中等职业学校招生工作的通知》,第一条就是“坚持职普比例大体相当”,并提出“职普比例较低的地区要重点扩大中等职业教育资源,要提高中等职业教育招生比例”的要求。^[2]具体到青海,根据笔者检索,进入 21 世纪以来,各级人民政府印发的职业教育领域政策性文件中,约三分之二涉及“职普比大体相当”或类似表述。

笔者认为,上述现象长期存在,恰恰是职业教育法治化程度偏低的表现,且在职业教育社会认可度总体不高的情况下,以行政手段强行分流,很难从根本上解决职业教育发展的困境,倘若操之过急,甚至可能加剧教育资源分配不均的问题。《修订草案》中职业教育与普通教育“具有同等重要地位”的提法,更多的是立足两者对经济社会发展的贡献及由此带来的社会认可,而非学生人数上硬性“大体相当”。换言之,“同等重要”重点在“质”而非“量”。^[3]

三、西部民族地区职业教育地方立法的内涵

西部民族地区职业教育法治化水平偏低,需要地方立法机构依据《立法法》,紧跟《职业教育法》进行修订,做好各项立法前期工作,这不仅是推进依法治国、提升职业教育法治化水平的历史

要求,也是激活西部民族地区人才资源、促进城乡协调发展的现实要求。对青海而言,当下面临着巩固脱贫攻坚成果、实现乡村振兴、推进生态保护等艰巨任务,有必要重新思考其职业教育地方立法的内涵,至少明确两个问题:西部民族地区职业教育地方立法的目标是什么?功能是什么?

(一)西部民族地区职业教育立法的目标

职业教育地方立法的目标,是提升基层教育法治化水平,真正实现依法治教。根据中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020—2025 年)》要求,到“十四五”末,我国要“全面提升社会治理法治化水平,依法维护社会秩序、解决社会问题、协调利益关系、推动社会事业发展”。^[4]具体到教育领域,应当坚持依法治教的总要求,其前提则是有法可依,有良法可循。西部民族地区总体收入偏低、相对贫困高发的现实,决定了其职业教育发展的必要性、紧迫性,据测算,职业学历教育对受教育者收入水平的正向影响系数可稳定在 7%以上,在多种教育形式中与收入的正相关性最为明显,“职教一人,就业一个,幸福一家”的说法所言不虚。^[5]同时,西部民族地区职业教育发展存在巨大的历史欠账,特别是当地产业支撑能力相对薄弱的现实,决定了其发展职业教育的艰巨性,更需要以立法为引领,全面规范职业教育主体行为特别是行政行为,在发挥市场在资源配置中决定性作用的同时,更好地发挥政府的指导、规范和监督作用。

学者周旺生认为,地方立法的意义,一方面在于促进宪法、法律和国家大政方针有效实施,另一方面在于解决中央立法不能独立解决或暂时不宜由中央立法解决的问题,从而全面提升基层治理的法治化水平,实现从“人治”到“法治”的历史性跨越。^[6]上述观点显然适用于西部民族地区职业教育立法,由于《职业教育法》修订在即,继续参照现行《职业教育法》进行地方立法显然意义不大,但这绝不意味着地方立法主体在此问题上可以等待观望。相反,地方立法主体应当在明确西部民族地区职业教育立法目标基础上,做好各项前期工作,确保在新《职业教育法》修订完成之后,地方立法能够及时跟进。

(二)西部民族地区职业教育立法的功能

首先,职业教育地方立法是连接上位法与司法实践的纽带。《职业教育法》颁行 25 年来,学者讨论其得失,对其“软法”特质颇有微词,认为其中原则性、宣示性内容较多,很多条款缺乏法律应有的明确性和强制性,整部法律甚至没有关于法律责任的专门规定,仅在“附则”部分规定“在职业教

青海民族大学学报

育活动中违反教育法规定的,应当依照教育法的有关规定给予处罚”,导致该法颁行以来基本未直接应用于司法实践。上述情况一方面是由于国务院多年来并未制定配套行政法规,导致《职业教育法》相关规定在中央层面未能得到细化;另一方面是由于职业教育地方立法的缺失,直接制约了《职业教育法》在地方的“落地”。

具体到西部民族地区,《立法法》第七十五条第二款规定“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点,对法律和行政法规的规定作出变通规定,但不得违背法律或者行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。”^[15]由于职业教育并非该款但书中的“法律保留”事项,民族地区职业教育立法在功能定位上不应拘泥于解读、细化上位法,而应当结合地方实际,在可操作性上下足功夫,积极主动地弥补上位法中存在的盲区。在青海多地,以非物质文化遗产为代表的民间手工业已经形成规模和稳定市场,如人口仅27.6万人的青海黄南藏族自治州,其热贡唐卡艺术产业年创造产值超7亿元,吸收青壮年劳动力4万余人。在黄南州职业技术学校中,唐卡绘制也是就业最好的专业。^[16]由于唐卡绘制技艺传承在历史上长期垄断于藏传佛教僧侣和民间艺人群体,若按照现行《职业教育法》中关于教师的规定,上述人员显然难以从事职业学校教学活动,当地人大应当合理利用《立法法》中的“变通规定”原则,在当地职业教育或民族教育单行条例中,作出适合职业教育特色专业发展的相关规定,并报请全国人大常委会批准。

其次,职业教育地方立法是积极发挥地方立法试点作用的平台。在我国立法实践中,“地方先于中央立法”的做法并不鲜见。全国人大常委会法制工作委员会《关于2019年备案审查工作情况的报告》指出,“允许和鼓励制定机关根据实践需要和法治原则进行立法探索”。^[17]地方立法重要功能之一,是在不与上位法抵触的前提下,及时就地方层面亟待解决的法律问题作出规定,从而为更高层面立法“探路”。具体到西部民族地区,一方面其自身在自然环境、文化风俗、民生格局等方面存在较为明显的特异性,另一方面,更为重要的是上述地区面临着与西部其他地区乃至全国相同的历史机遇、发展任务和风险挑战,其立法实践具有鲜明的试点意义,不仅可以及时总结地方经验,寻找其与更高层面立法的契合点,同时可以及时发现并修正存在的纰漏乃至误区,为更高层面立法提

供借鉴。

青海由于人口较少、经济体量较小,可以发挥“船小好掉头”的优势,更加积极地参与职业教育领域地方立法试点。同时,由于青海集中了西部地区、民族地区、欠发达地区等诸多特点,其试点经验常常具有更强的可推广性。以农村职业教育为例,中国职业技术教育学会发布的数据显示,2012年农村户籍学生占到中职学校在校生人数的82%,近七成生源来自西部地区。^[18]故而可以认为,职业教育与“三农”发展和乡村振兴之间有着天然的紧密联系。然而在现行《职业教育法》及地方立法中,相关规定基本还是按照农村、城市分开的逻辑制定,这与我国逐步进入“城乡时代”、人力资源和生产资料在城乡之间加速流动的国情明显脱节。^[19]现实中,农村生源职校毕业生尽管回乡务农率较低,但大多会选择在本省特别是家乡所在县市就业,这些人中的大部分,都是未来乡村振兴的重要力量。据学者魏凤英、赵伟研究,在青海职业院校毕业生中,回乡就业率达到近70%。^[20]地方职业教育立法应当及时准确地把握上述变化,尝试从制度设计上进一步打破城乡之间在人力资源、生产资料方面的壁垒,加速人员“走出去”和生产资料的“引进来”,在实现农村再组织化的同时促进城乡共同繁荣。

四、西部民族地区职业教育地方立法的迫切性

2015年,全国人大常委会开展了《职业教育法》执法检查,在充分肯定现行《职业教育法》开创意义的同时提出了加紧修订的意见。根据学者邢晖的调查,目前国内多数职业教育从业者、接受者认为职业教育立法修订不仅应当加速,而且应根据现实需要,重新思考其逻辑主线和大致框架。^[21]具体到西部民族地区,从1996年至今,职业教育所处政策环境和自身功能定位均发生了显著变化,特别是随着绝对贫困全面消除,西部民族地区在面对新一轮西部大开发历史机遇的同时,也和全国其他地区一样,面临着巩固脱贫攻坚成果、推进乡村振兴战略的历史重任,加强职业教育地方立法势在必行。

(一)加强职业教育地方立法,是融入新一轮西部大开发战略的历史要求

作为全面建设社会主义现代化国家新征程中的一项重大战略部署,新一轮西部大开发立足西部高质量发展、高水平开放、高层次生态建设与高标准民生保障。中共中央、国务院2020年印发的《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导

意见》指出,西部地区经济发展应“充分发挥西部地区比较优势,推动具备条件的产业集群化发展”,通过相关优势产业、特色产业的发展,“推动形成现代化产业体系”,从而实现“有所为,有所不为”的差异化、特色化发展。^[22]以青海为例,地理环境与民俗文化造就了独特的藏医药资源,据权威媒体报道,目前青海藏医药产业年产值至少已达 26 亿元,年均增速保持两位数,占全国藏医药产业的 44%,发展规模和综合实力位居全国之首,就业人口保持在万人以上。^[23]在青海省内多家高等、中等职业学校中,藏医药专业均已实现常态化招生,如在《青海卫生职业技术学院 2022 年单独招生简章》中,藏医学招生名额为 100 人,占该校招生总数的近八分之一。^[24]藏医药技艺传承不但涉及学校教育,还涉及自身传承习俗和非物质文化遗产保护。上述内容在全国性立法中暂时难以详细规定,应当通过民族地区地方立法予以规范,特别是合理利用《立法法》第七十五条第二款中的“变通原则”,突出立法的可操作性。

与世纪之交启动的第一轮西部大开发相比,新一轮西部大开发的亮点之一是对西部生态地位的强调。《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》指出,要“加大美丽西部建设力度,筑牢国家生态安全屏障”。青海是中国乃至亚洲重要的生态屏障和水源涵养区,也是高原野生动物的重要栖息地。2016 年习近平总书记青海考察时提出了“青海最大的价值在生态、最大的责任在生态、最大的潜力也在生态”的重要论断。^[25]关于地方生态立法的得失,刘小冰、纪潇雅认为最大问题是地方利益的过度干扰,^[26]韩璐则认为是立法理念的落后导致立法范围交叉、渠道单一、部门化倾向严重。^[27]上述观点见仁见智,然而据笔者观察,目前西部生态立法问题之一是在生态文明建设中就生态论生态,未能突出人的主体作用,地方职业教育立法恰恰可以填补这一空白。在 2015 年颁行的《青海省生态文明建设促进条例》中,第五十六条明确规定“省人民政府及其有关部门应当将生态文明建设内容纳入国民教育体系和培训机构教学计划,加强生态文明领域人才队伍建设和人才智力引进。”^[28]2021 年初,青海三江源地区生态保护公益岗位已达 14.51 万个,占全省总人口 2%。^[29]由于人员综合素质参差不齐,加之由青海省人民政府 2014 年底颁布的《关于三江源国家生态保护综合试验区生态管护员公益岗位设置及管理意见》已于 2020 年 1 月到期,未来青海全省特别是三江源地区应当通过职业教育立法,将生态

保护公益岗位的培训、考核等工作纳入当地职业教育机构职能,真正促进三江源生态保护国家干预、公众参与、平衡合作、可持续发展局面的形成。^[30]

(二)加强职业教育地方立法,是巩固脱贫攻坚成果的历史要求

随着脱贫攻坚于 2020 年底取得全面胜利,西部民族地区和全国一道,成功消除绝对贫困。然而不容回避的是,上述地区自然条件恶劣、经济社会发展动力不足的现实,决定了其面临着更为突出的相对贫困和更为严峻的返贫压力。统计显示,2020 年境内 31 个省级行政区划中,人均可支配收入排名最后 7 位的全在西部。2020 年全国城乡居民收入比为 2.56,西部则为 2.74,这意味着西部城乡差距偏大。^[31]巩固脱贫攻坚成果,除加快产业发展、扩大对外开放外,还应当加强对劳动者权益的保护,其中之一就是对职校学生实习权益的保护。近年来关于实习生维权难问题,由于其涉及面广、影响人员多,亟待通过立法明确责任主体,拓宽维权途径。维权难表现之一是合同纠纷,企业常利用其强势地位,迫使学生、学校签订有失公平的条款,一旦出现问题则以“意思自治”等为由推卸责任,最终导致“由于法律法规的不明晰,政府的推动及学校的利益倾向都让企业在这场劳动力争夺战中得到了最大的实惠。”^[32]此外,关于在校实习生期间的薪酬问题,现行《职业教育法》仅在第三十七条规定“应当给予适当的劳动报酬”,但对“适当”标准如何确定和非顶岗的其他实习方式是否需要支付报酬并无硬性规定,导致现实中实习生常常成为廉价甚至免费劳动力。

上述现象在西部民族地区尚不严重,但当地居民可支配收入总体偏低、相对贫困高发的现实,决定了维权难一旦发生,后果很可能更为严重。学者王士勇等进行的抽样调查数据显示,2018 年青海省黄南、果洛、玉树和海南四个藏族自治州职校学生中农村牧区生源占 90% 以上,近三分之一家庭超过 6 人,家庭年收入在 2 万元以下的占近一半。^[33]这至少意味着不少家庭供养学生存在压力,实习薪水一旦被拖欠,很可能影响学生求学和家庭生活。《修订草案》亮点之一是在权益保护方面力度加强,特别是第五十六条从学校及职业培训机构、实习接受单位、劳务派遣单位等多个方面,对侵犯受教育者权益的行为规定了处罚措施。地方立法应当在与上位法规定不抵触的前提下,立足西部民族地区实际,对处罚措施进行细化。

(三)加强职业教育地方立法,是推进乡村振兴战略的历史要求

随着脱贫攻坚全面实现,乡村振兴不仅成为未来“三农”工作重点,更成为破解城乡、地域之间发展不平衡不充分问题,畅通“国内大循环”的重要战略。对西部地区而言,乡村振兴不仅是一项经济发展和民生改善战略,更是一个对乡村功能定位、人员结构、发展理念、治理方式等产生深远影响的历史进程,其目标在人,动力在人,难点也在人。具体到职业教育地方立法,应当聚焦人力资本,以提升当地青壮年自我发展能力为目标,提高其“走出去”的能力。同时优化当地投资和营商环境,促进资本和其他生产资料“引进来”,提高农村人口组织化程度,带动当地产业振兴和社会治理能力全面提升。

不少学者指出,现行《职业教育法》局限之一是过强的国家本位和工具本位倾向,整部法律更强调职业教育对国家经济社会发展的意义,对维护教育公平、促进受教育者长远发展乃至终身发展关注有限。^[34]平心而论,在该法颁布的1996年,人口红利对我国经济发展具有较高贡献率,并构成了我国的劳动力成本优势。26年后的今天,我国劳动力结构已发生根本变化,集中表现为人口红利的大幅缩水和人力资本贡献率的持续提高。根据中国社会科学院人口与劳动经济研究所陆旸研究员测算,2021年我国劳动力数量对经济增长的贡献率降为-3.15%,2025年将下降为-4.46%。与之相应,2021年我国劳动力质量即人力资本对经济增长的贡献率达5%,2025年将提高到5.16%,并在未来持续提高。^[35]

具体到西部地区,通过职业教育地方立法“撬动”人力资本,应当与乡村振兴总体战略相结合,将激活农村牧区人力资本作为突破口。不少学者指出,西部地区职业教育发展的困难之一是当地缺乏产业特别是工业支撑,导致职校毕业生就业出口相对狭窄。破解上述问题,笔者认为,应当通过人员“走出去”和资本等生产资料“引进来”的“双轮驱动”模式,激活西部民族地区的乡村人力资本,加速当地基层社会再组织化。具体到青海,近年来一方面通过生态畜牧、民族手工、藏医药等特色产业的发展,有效促进了当地青壮年劳动力特别是技术人员就业,影响了乡村基层的社会生态;另一方面,自2010年对口援青政策实施以来,每年选派青海农牧区适龄学生前往内地职业院校学习,毕业后积极尝试省外就业,在增加自身收入的同时减轻家乡就业

压力,上述经验应当通过职业教育地方立法及时总结提炼。

五、西部民族地区职业教育地方立法的几点建议

西部民族地区职业教育立法普遍缺位、“以政代法”现象的常态化,倒逼上述地区立法主体本着全面统筹、适度优先的原则,加速职业教育地方立法,尽快让当地职业教育发展有法可依、有良法可循。关于西部民族地区职业教育地方立法,未来在宏观层面,应当从依法治国、建设社会主义法治国家的高度,重新思考其中的根本性、全局性问题;微观层面,应当在提高地方立法质量方面下功夫,确保其在司法实践中的可操作性。此外还应当打破社会治理不同体系之间的壁垒,尝试建立法律与政策、立法与司法的有效衔接机制。

(一)坚持以人为本,准确把握职教群体真实诉求

《职业教育法》当下的修订,是在我国产业结构持续调整、劳动力结构发生深刻变化、地域与城乡关系加速重构的背景下,在职业教育领域进行的一次具有全局性、前瞻性的顶层设计。上述部署的最终落实,有待地方立法发挥纽带作用。因此,地方立法主体应当从大处着眼,坚持人本主义的立法本位。前文所说,与《职业教育法》颁布的20世纪90年代相比,我国劳动力结构已发生根本变化,人口红利逐渐消失,人力资本重要性显著提升。上述变迁带来对职业教育立法本位的反思,职业教育在继续发挥其国家、社会价值的同时,理应被赋予促进个人成长成才的角色,其立法应坚持权利适度优先的原则,坚持以人为本,保障发展权利,立足受教育者终身学习和立身处世能力的提升。^[36]除培养受教育者相应的职业技能和职业素养之外,还应引导其形成终身学习能力,从而有效应对技术革命和劳动力结构变迁带来的挑战。换言之,对理想的职业教育而言,高质量就业应是其社会价值的开始而非结束,终身学习、终身发展才是目标。

具体到西部民族地区职业教育立法,笔者认为应当由多省(区、市)人大常委会教科文卫委员会联合组织业内人士,对西部地区职业教育相关群体的需求和期待进行调研,不仅应涵盖职校在校生及其家庭,还应当涵盖职业教育潜在群体,即未来几年有较大可能性进入职校学习的学生及其家庭,从而切实掌握上述群体真实发展诉求,掌握其短期、中期、长期发展的大致趋向,使地方职业

教育立法能够有的放矢,在“接天线”的同时做到“接地气”。在省(区、市)之内,应当由省级人大牵头并支持,相关民族自治地方人大组织开展上述调研,准确把握民族自治州、自治县自身职业教育群体的发展诉求。

(二)发挥地方人大职能,严格规范职业教育领域行政权力

提升西部民族地区职业教育法治化水平,需要明确职业教育地方法规、单行条例的行政法属性,规范公权力行使。教育类法律属于公法中的行政法领域,理想法律关系的重要标志是公权与私权各司其职相辅相成,在行政法领域尤其如此。然而在现实中,公权往往处于相对强势地位,故而在维持两者动态平衡过程中,应适度优先考虑对公权力的限制,正如英国学者威廉·韦德所说,“行政法的第一个含义,就是它是关于控制政府权力的法。”^[67]具体到西部民族地区,应当通过立法规范相关公权力行使的主体、范围和方式,在尊重职业教育接受者及其家庭意愿前提下,保障其受教育过程中的各项权利。西部民族地区由于产业支撑薄弱,市场在资源配置中的作用发挥不够充分,更需要通过地方立法规范行政行为,从制度上避免“以政代法”现象。

目前就西部民族地区而言,应当由地方人大对相应级别人民政府制定的职业教育政策性文件进行合法性审查,及时剔除那些在合法性方面存在瑕疵的文件。同时对那些尽管合法性无瑕疵但内容已过时的政策性文件,敦促相应级别人民政府及时修改,不能及时修改或修改意义不大的则应及时废止。在未来相关政策性文件制定过程中,地方人大应当更好地发挥其监督职能,有效预防、及时纠正行政部门借政策性文件扩大自身权力、影响相关当事人正常行使权利的行为,主动限制、切实规范职业教育领域公权力的行使。

(三)加快地方立法前期调研,提高立法质量

在《职业教育法》修订过程中,地方立法机构应当避免等待观望的思想,按照《立法法》要求和《修订草案》的内容,适时启动地方立法前期调研工作。作为科学立法、民主立法的重要方式之一,立法调研可以使立法在目标、时机、内容等方面更好地回应社会需要,避免因“闭门造车”而导致立法活动与社会现实脱节。学者孙育玮认为,立法调研必须从源头即规划阶段抓起,贯穿于立法全过程,从而保证在立法各阶段都能坚持鲜明的问题导向。^[38]西部民族地区除自然条件恶劣、经济社会发展滞后等共性特征之外,各地不同的资源禀赋

和人文生态等,造就了富于差异性的现实。在此情形下,职业教育地方立法调研特别是前期调研更应走深走实,一方面尽可能全面地收集筛选职业教育接受者、从业者和其他利益相关者的意见,保证立法能够尽可能全面反映社会需要,解决现实问题;另一方面积极咨询法律专业人士特别是立法工作者的意见,保证立法专业品位,避免将非法律问题纳入地方立法,影响立法的可操作性。

目前,就西部民族地区而言,职业教育立法调研中亟待掌握的内容之一是那些民族特色鲜明、研习方式独特的行业的传承方式,及其与现代学科制度之间可能的结合点。如前文中所说的唐卡绘制、藏医藏药等领域,长期依靠民间传播,藏传佛教僧人和民间艺人群体在传承中发挥着重要作用。如何合理利用《立法法》中的“变通规定”原则,将部分爱国僧人和民间能工巧匠纳入职业教育兼职教师队伍,是地方职业教育立法调研应当提出并尝试解决的问题。从而在保证正确教育导向的前提下,拓宽职业教育师资队伍群体,发挥民间人士参与职业教育的积极性,探索传统与现代、民间传承与教育体制之间的“最大公约数”。

(四)打破治理体系壁垒,促进法律与制度、立法与司法的有效协作

良法是善治的前提,科学、民主、有序的立法活动则是创制良法的保障。然而作为社会治理的体系之一,法律亦存在局限。由于法律自身属于行为规范,当涉及一些思想观念等层面问题时往往难以有所作为。其内容相对宏观,通常较少针对具体操作性、流程性问题。此外由于法律制定和修改程序复杂且周期较长,导致其落后于社会现实的问题往往较为突出。为解决上述几方面问题,除了提高立法技术、提升法律针对性和前瞻性外,还需要政策性文件进行补充。具体到西部民族地区,应当利用制定、修订地方《立法法》实施办法的契机,切实厘清地方性法规、单行条例与政策性文件之间的边界,在保证双方不越权的情况下,探索各司其职、分工协作的机制。

此外,还应立足地方实际,促进职业教育立法与司法有机结合,更好地实现主体权益保护,实现程序正义与实质正义的统一。鉴于西部民族地区丰富的经济样态和复杂的民生格局,“在变通立法供给不足,明确的法律规则适用可能有违个案公正的情形下”,^[69]应当通过优化司法服务供给的方式,保证职业教育接受者及其家庭更好地运用司法渠道保护自身权利。当下有较强可操作性的方法是通过优化基层法律援助相关环节的方式,降

低中职、高职学生及其家庭接受法律援助的门槛,拓宽其接受法律援助的渠道,保证其合法权益一旦受到侵害,可以更好地通过法律渠道维护自身权益。

参考文献:

- [1] 全国人大常委会.中华人民共和国职业教育法(修订草案)[EB/OL].http://www.npc.gov.cn/npc/c12435/list_2.shtml.
- [2] 青海省第七次全国人口普查领导小组办公室.青海省第七次全国人口普查公报(第一号)[N].青海日报,2021-6-16(6).
- [3][31]国家统计局.中华人民共和国2020年居民收入和消费支出情况统计公报[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202101/t20210118_1812425.html.
- [4][20]魏凤英,赵伟.青海省职业教育发展现状及问题研究[J].青海师范大学学报,2020,(2):147-151.
- [5][7][8][15]乔晓阳,编.《中华人民共和国立法法》导读与释义[M].北京:中国民主与法制出版社,2015:12.14.15.22.
- [6] 全国人大大会常委会.中华人民共和国行政诉讼法(2017最新修正版)[M].北京:法律出版社,2017:11.
- [9] 青海省教育厅.全省教育事业发展统计公报[EB/OL].<http://www.qhedu.cn/gk/jyfl/>.
- [10] 教育部办公厅.关于做好2021年中等职业学校招生工作的通知[EB/OL].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_950/202104/t20210406_524618.html.
- [11] 彭振宇.职业教育作为类型教育之我见[J].教育与职业,2019,(17):5-6.
- [12] 中共中央.法治社会建设实施纲要(2020-2025年)[EB/OL].http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/07/content_5567791.htm.
- [13] 尹振宇,吴传琦.乡村振兴背景下农村劳动者培训的收入效应研究[J].调研世界,2021,(3):18-19.
- [14] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2004:218-219.
- [16] 徐文婷.青海黄南:唐卡的“非遗”致富经[N].甘肃日报,2018-8-13(9).
- [17] 全国人大常委会法工委.关于2019年备案审查工作情况的报告[EB/OL].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/24cac1938ec44552b285f0708f78c944.shtml>.
- [18] 中国职业技术教育学会.2012年中国中等职业学校学生发展与就业报告[M].北京:外语教学与研究出版社,2013:78.

- [19] 周立.“城乡中国”时代的资本下乡[J].人民论坛,2018,(28):70-72.
- [21] 邢晖.《职业教育法》修订历程回顾与《职业教育法修订草案(征求意见稿)》分析[J].中国职业技术教育,2020,(10):8-9.
- [22] 中共中央,国务院.关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见[N].人民日报,2020-5-18(1).
- [23] 央秀达珍.中国藏医药产业吸引世界目光[N].经济参考报,2020-6-30(12).
- [24] 青海卫生职业技术学院2022年单独招生简章[EB/OL].<http://www.qhwszy.edu.cn/zsjy/info/1002/1166.htm>.
- [25] 新华社记者.习近平在青海考察时强调:尊重自然顺应自然保护自然坚决筑牢国家生态安全屏障[N].人民日报,2016-8-25(1).
- [26] 刘小冰,纪潇雅.生态法律治理中的地方偏好及其法律规制[J].南京社会科学,2016,(7):83-90.
- [27] 韩璐.新时代地方高质量生态立法工作机制探析[J].广西民族大学学报,2020,(3):97-103.
- [28] 青海省人大常委会.青海省生态文明建设促进条例[EB/OL].http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=498253.
- [29] 央秀达珍.14.51万生态保护公益岗位守护“三江之源”[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/02/content_5584457.htm.
- [30] 张立,王作全,等.三江源自然保护区生态保护立法基本理念研究[J].青海民族大学学报(社会科学版),2007,(4):79-87.
- [32] 陈乐乐,编.中等职业教育三十年探究[M].北京:人民日报出版社,2010:184-185.
- [33] 王士勇,张效科,瑜措珍嘎.青海藏区职校学生择业倾向与态度研究[J].职业教育研究,2018,(7):79.
- [34] 陈鹏,薛寒.《职业教育法》20年:成就、问题及展望[J].陕西师范大学学报,2016,(6):130.
- [35] 陆旸.中国人口红利的变化趋势和对策建议[J].人民论坛,2021,(17):70-73.
- [36] 彭超.职业教育机构职能[J].青海民族大学学报(社会科学版),2020,(6):80.
- [37] [英]威廉·韦德,著;徐炳,译.行政法[M].北京:中国大百科全书出版社,1997:6.
- [38] 孙育玮.完善地方立法立项与起草机制研究[M].北京:法律出版社,2007:139.
- [39] 张殿军.民族自治地方能动司法与法律变通[J].北方民族大学学报,2011,(3):42-43.

(责任编辑 金子运)

Current Situation and Prospect of Local Legislation of Vocational Education in Western Minority Areas——Taking Qinghai Province Vocational Education Practice as the Object of Analysis

Zheng Chun-jing Hao Wen-wu

Abstract: At present, Vocational Education Law is being revised, which provides a historical opportunity to promote the legalization of vocational education. For the western minority areas, the absence of local legislation of vocational education has brought about a series of problems, such as "replacing law with politics". To achieve the goal of improving legalization of local vocational education, local legislation of vocational education has the function of communicating superior law and judicial practice and can provide a pilot for higher level legislation. Under the background of integrating a new round of western development strategy, consolidating the achievements of poverty alleviation and realizing rural revitalization in the western minority areas, the demand for local vocational education legislation is particularly urgent. In the future, we should rethink its legislative base, clarify its functional orientation, do a good job in the preliminary legislative research, and break down institutional barriers to promote effective collaboration among different governance systems.

Key words: Western Minority Areas; Qinghai; Vocational Education; Legislation