

基于比较视角的中美高职教育 立法溯源与对策研究

沈澄

(浙江工商职业技术学院,浙江 宁波 315012)

摘要:教育立法是一项严肃复杂的规范性的决策活动,完备的法律规范体系是法治国家、法治社会的制度基础。中国改革开放四十多年来,高职教育实践取得了丰富发展,而美国高职教育的布局更早、更全面、更完善,相比之下,我国高职教育还存在诸多不足,与建设教育强国的目标相去甚远,在职能定位、体系建设、法制保障、监督管理等方面差距较大。基于对比分析中美两国高职教育法制建设在立法权限、立法程序、法制体系、法制监督的差异,借鉴美国高职教育法制规范的经验做法,揭示我国高职教育法制建设的几点对策建议。

关键词:高职教育;教育立法;教育法;法制规范;差异

中图分类号:G719

文献标志码:A

文章编号:1009-4156(2021)10-063-04

改革开放四十多年,高职教育实践取得了丰富发展,但在职能定位、体系建设、制度标准、法制保障等方面存在不足,人才培养的层次与结构难以适应信息化高速发展的社会需求,欠缺技能人才成长的配套政策等。基于中美高职教育法制形成历史溯源和法制建设的差异分析,亟须探索与建立法制规范,揭示我国高职教育法制建设的对策建议。

一、我国高职教育法制建设的发展态势

(一)我国高职教育法制建设的早期历史溯源

19世纪60年代清政府颁布《钦定学堂章程》《癸卯学制》,称职业教育为实业教育。民国政府建立后,颁布《专门学校法律》《实业学校章程》规范实业教育内容、形式与课程设置等。1917年中华职教社成立后,又通过了《1922新学制》《职业学校规程》《职业学校法》,较为完整地规定了学制、经费、教学及师资等问题。20世纪30年代教育部颁布《职业教育设计委员会规程》《职业学校设置顾问委员会办法》,从机构设置上进一步完善了职业教育的制度框架,社会工农商界人士也能够参与和访问职业教育。清末至国民政府时期,职业教育从发展实业的基础目标出发,实现了由“实业”到“教育”再到“制度”的转变,表现在其法制建设层面则是重在“建纲立制”,是在吸收国外经验基础上的自我探索,呈现出从“无”到“有”的建构特征,为此后高职教育法制建设提供了建章基础和法制思考。

(二)我国高职教育法制建设的探索发展时期

改革开放后,我国高职教育迎来了发展的春天,

在发展职业教育的同时,更加注重法制的完善。1983年出台《关于调整改革和加速发展高等教育若干问题的意见》后,高职院校的办学数量迅速增长,1983—1985年批准建立了77所职业大学,重点面向用人单位培养人才。为使高职教育能够更好地适应社会主义市场经济的需求,在国务院的批复下,高等职业专科学校的试点和短期职业大学逐渐兴起。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》首次提出要积极发展高等职业技术教育,1996年《职业教育法》首次将职业学校分为初、中、高等三个层级,并以此为契机在“十五”期间制定了一系列切实可行的政策。1998年,《高等教育法》将高职教育纳入高等教育体系,随后颁布《高等职业学校设置标准(暂行)》《关于加强高等职业高专教育人才培养工作的意见》《关于加强本科院校举办高等职业教育管理工作的通知》等政策,进一步明确了高职教育的宗旨。教育部2004年颁布的《关于以就业为导向,深化高职教育改革的若干意见》和2006年颁布的《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》^[1]等制度,从改革和拓宽高职教育的发展渠道等方面,以规章制度的形式予以确认,使高职教育的法制建设迈入了一个新的阶段。

(三)我国高职教育法制建设在新时代的完善发展时期

党的十八大以来,中国特色社会主义进入了新时代。经济结构的调整与市场多元化的发展迫使高职教育必须开拓创新途径,高职教育的法制建设也逐步得到完善,《教育部关于深入推进职业教育集

团化办学的意见》《教育部关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》相继出台。为适应政府职能转变,加强省厅对职业教育的统筹力度,2015年教育部颁布《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》^[2],系统部署高职教育的改革与发展,全面提升高职教育的办学水平,扩大教学资源库覆盖面和产教融合协同发展,涵盖培养技术技能人才、服务企业技术研发和产品升级、服务社区教育和终身学习等三大功能^[3]。为保障高职教育质量,同年印发《高等职业院校内部质量保证体系诊断与改进指导方案(试行)》,进一步完善运营机制。2016年《高等职业院校适应社会需求能力评估暂行办法》的发行,标志着高职教育评估体系的完善。在此基础上,2019年习近平总书记亲自主持审议《国家职业教育改革实施方案》,指出要把发展高职教育作为优化高等教育结构和培养大国工匠、能工巧匠的重要方式^[4],进一步提升了高职教育在高等教育中的地位,高职教育应把服务对象重点放在中小微企业的技术研发和产品升级方面。从此,我国高职教育在快速发展的基础上呈现出平稳运行,并向高质量、内涵式发展的创新途径迈进。

二、中美高职教育法制建设比较与现实差距

(一)美国国会参众两院立法权限平等

美国立法主体由国会、总统和最高法院以及庞大的利益集团构成,国会参众两院立法权限平等,议员们视国会工作为终身职业。美国宪法赋予总统立法建议权和签署生效权,最高法院法官也会影响到立法。宪法提供依据划分政府和州的立法权限,国会与州立法权限在一定程度上具有平行关系,州立法机构的立法权限较大,常常采取措施配合联邦政府对高职教育法案的实施,总统的立法权限主要是对国会立法权限的限制权、行政立法权、间接立法权和司法权等四个方面。我国全国人大与省级人大是立法主体,其权限处于上对下的绝对领导地位,由于立法主体的权限没有设立相互制衡的制约机制,只有当不同的宪法、法律、行政法规相抵触时,省级人民代表大会及其常务委员会才能制定地方性法规报上级备案,国家主席与法官没有立法权,再有我国教育立法的内部协调性较弱,解决机制的权限不够明确和充分有效。

(二)美国高职教育的立法程序健全

教育立法是严肃复杂的工作,是规范性的决策活动,教育立法就必须经过一系列的步骤^[5]。美国国会中一项法案从提出到可能制定成法律,要经历一百多个步骤^[6]。我国教育立法由提出议案、审议议案、表决议案和公布法律等四个环节构成,立法程

序单一、速度较慢且效率较低,难以适应我国现阶段对教育法制的迫切要求。

(三)中美高职教育法制体系差异较大

在美国职业教育法案中,除了基本法律法规以外,还有专门的具体法案细则以及配套法案作为保证,操作性与有效性极强,不易发生分歧。我国高职教育法制很长一段时间来,教育立法都不够健全。1996年《职业教育法》和1998年《高等教育法》仅在教育法的基础层面涉及高职教育,法案的原则性、目标性的内容居多^[5]。在1999年至2006年期间,国务院、教育部多次颁布的有关“若干意见”“决定”,这些政策性文件使得高职教育的培养目标和办学模式逐渐清晰,但并没有以法律的形式明确,至今没有一部专门针对高职教育完整的法律文本。我国现阶段教育立法越来越多,但也存在许多问题。有学者提出,中国的教育领域采取分散立法的模式,不同时期出台的法律、法规、规章并存,许多规定之间存在冲突打架不一致、交叉重复不协调、权责脱节不衔接等问题,严重制约着制度合力的形成^[7]。我国高职教育法制体系需要进一步系统性和整体性加以完善。

(四)美国高职教育法制监督保障力度大

习近平指出,要健全权力运行制约和监督体系,有权必有责,用权受监督,绝对的权力必然导致腐败^[8]。作为法治国家,美国国家级职业教育评估机构对法案的实施进行监督,立法、司法、行政等三大机构相互制衡的模式,也有利于对职业教育法规进行监督。美国具有权责分明的法制监督程序和处罚严格的执法制度,对违法予以强制执行。美国是联邦制国家,各个州也能够对职业教育法规进行监督,最大限度地发挥州和地方的监督权。美国院外集团和公民个人也可对高职教育法规进行监督。上述如此周密的法制监督体系以及许多做法都值得我们借鉴,目前我国的教育法制监督还是比较被动的事后监督,在一定程度上虚化了监督职能职责的定位。

三、美国高职教育法制建设的经验做法

(一)建立法案实现政府对高职教育资金拨付的制度保障

政府对高职教育的财政支持是使其发展的重要保障,法案的建立为这一保障建构了制度基础。1862年美国总统一林肯签署《莫雷尔法案》,通过赠地创建州立大学;1890年出台《第二莫雷尔法案》,建立起政府拨款资助高职教育的制度,当时《莫雷尔法案》的实施受到第一次世界大战的影响而陷入困局;1917年美国国会通过了《史密斯—休斯法》,首次以立法的形式为中等职业教育体制提供财政资

助,相继出台的高职教育法案进一步拓展了政府财政支持的范围和金额,促使美国的高职教育获得了巨大发展。

(二)推动高职院校与企业的合作与分工

1915年开展职业教育运动时,企业界就参与其中并为此提供支持;1963年通过的《职业教育法》明确规定学生既要参与校园学习又要参加有薪专职工作,其费用由政府财政资助;1982年通过的《职业训练协作法》规定了政府和企业在职业教育中的具体任务,并在各州划分出培训区成立私营企业校董会;1983年通过的《就业培训合作法》进一步扩大了地方私人企业在职业培训中的权力;1994年通过的《从学校到工作机会法》对学校和企业之间的合作,在课程学习、实习职位、实地指导等方面作出了细化,充分说明高职教育本身是由企业和学校两个施教主体构成的合作与分工。

(三)实现普通教育和职业教育的融合互补

普通教育的最终目标服务于学生的未来职业生涯,职业教育是对普通教育的互补拓展,因此职业教育的发展成效有赖于普通教育的融合共进。20世纪60年代,当时美国社会结构性失业矛盾突出,政府更加关注社会弱势群体的利益,拨款偏向于失学率、失业率较高的地区,1963年《职业教育法》顺势而生,之后多次修改,美国教育总署提出“生计教育”理论,于1974年颁布了《生计教育法》,1988年通过《美国经济竞争力强化教育、训练法》,要求把普通学校教育职业教育结合起来。第三次科技革命涉及信息技术、新能源技术、新材料技术、生物技术、空间技术和海洋技术等众多领域,美国借此契机将职业教育训练同基础教育训练一体化,加大力度培养知识面宽泛的复合型人才,极大地推动了社会经济、文化领域和职业教育的变革。

(四)推进职业教育终身化与法制化

职业教育终身化有助于提升人的谋生技能,随着时代的快速发展也必须要求人的知识更新具备长效性。1983年,美国高质量教育委员会发布《国家正处危机中:教育改革迫在眉睫》报告,强调教育改革以终身教育思想为指导,美国自1984年《卡尔·帕金斯职业与技术教育法案I》的颁布,到2006年颁布该法案《IV》的22年期间,出台《初中等教育法》《成人教育法》等法案推进技术准备教育,出台《2000年目标——美国教育法》《学校—工作多途径法》等法规,扩大受教育弱势群体的补助范围,促进个体技能与潜能的终身发展,以法制的管理力度有机衔接中职教育与高职教育,使得职业教育不再是终结性教育,并立法规范州与地方的管理灵活性、办学目标与宗旨、教育机构与行业合作、师资队伍质量

等教育活动^[9],呈现出美国职业教育终身化有法可依、有章可循的良好态势,至今沿用法案《IV》。

四、推进我国高职教育法制规范的对策建议

(一)建立更加完善的高职教育法制体系

纵观美国高职教育法制建设历史,法案内容都是随着不同时期职业教育的内容应时而变,针对不同问题出台基本法、单项法,并在实施后评估预期目标是否实现,保证立法执法的灵活性和常新性,为法案的进一步完善提供修订或撤销的依据。美国对各层次的高职教育法规的整理非常到位,为保证法制体系的完整性与统一性,采用相关规则给予调整。我国《职业教育法》《高等教育法》于20世纪90年代立法至今从未修改过,在发展过程中遇到的问题和困难都需要法制的引导与促进。因此,要强化我国高职教育法制与高职教育改革二者之间的相互实时呼应,借鉴美国的经验做法,顺应新的需要,以法律的形式巩固高职教育改革成果,形成完整系统的高职教育法制体系。

(二)强化更加坚实的高职教育法制保障

美国高职教育之所以处于世界领先地位,是因为法制建设总是先于高职教育改革,得益于非常完善的法制体系保障,美国法案内容还包括对财政资金的筹措、分配比例等的详尽合理安排。我国高职教育法制建设滞后于高职教育发展,没有得到普通高等教育同等的法制地位保障,政府对普通高等教育财政倾斜远远大于对高职教育的财政倾斜,使得高职教育经费来源的主渠道投入日渐薄弱。因此科教兴国必须在观念上消除对高职教育的社会偏见,通过财政立法顺应内核需求,调节错综复杂的高职教育财政投入关系^[10]。

(三)确保更加稳定的高职教育立法权威性

在美国高职教育的立法主体中,议员是专门的立法主体,国会参众两院是立法机关,美国高职教育法案具有极强的权威性。一是立法主体的专业化突出,议员们把立法工作当作自己终生的事业追求,有律师背景的议员几乎占全体议员人数的一半;二是在立法程序中设置的辩论制度与议事制度,提高了立法的民主意识;三是立法主体具有多样性,使得立法顺应了高职教育的发展趋势。与美国相比,一是我国缺少院外立法主体,在立法权限和立法程序上欠缺制衡机制;二是立法总是自上而下,欠缺自下而上的民主程序;三是以行政机关授权立法和制定行政规章为主,由于立法主体、权限、程序和审议的不严格规范,使其法规的权威与效率受损。美国的经验揭示,必须健全高职教育立法机制,完善立法的院内主体,提高立法的层次性,尝试模仿美国立

法过程中的听证制度。在全国人大立法时营造民主氛围,增强立法的群众基础,培养院外主体。突出全国人大立法的关键地位,强化权力机关的立法地位,制定法规规范立法程序,淡化行政部门色彩,根据本土国情有针对性地及时修订和完善法规。

(四) 优化更加高效的高职教育法制监督机制

法制监督是指对立法的监督和执法的监督,它是法律良性运行的保障机制。一是美国职业教育法案拥有完备的监督程序和制度,联邦政府与州教育行政部门执法采用地方分权制;二是美国法案严格翔实地规定立法依据、生效时间、效力等级和法律后果等;三是这些成熟的制度和美国公民较强的守法意识以及法制监督的约束力与规范的调整功能,真正实现了高职教育“依法治教、违法必究”的监督管理格局。我国职业教育法制是中央集权纵向管理体制,教育部直接干预地方教育事业,使得地方教育行政部门参与度不高,职业院校开展工作的主动灵活性不够,政府在维护中央与地方上下主从关系的同时,中央集权与地方分权相结合适度放权。我国职业教育法制监督不力:一是立法监督的事前批准、事后备案以及撤销制度都做得不够到位;二是监督机制的程序性规范太少,法律对某些监督内容的规定过于抽象;三是执法监督的社会性与专门的部门监督都软弱无力。因此,首先,从立法监督入手,强化国家机关的监督力度;其次,考虑制定监督法、设立监察机构,强化执法监督;最后,发挥教育督导的监督功能,充分利用社会舆论的监督作用,改善教育行政部门的内部监督^[11]。这些措施可以作为我国高职教育依法治教的内在保障。

参考文献:

- [1] 赵玉荣,邵丽君.中美高等职业教育立法的差异及启示[J].职业技术教育,2008(10):84-86.
- [2] 平和光,李孝更.十八大以来中国特色现代职业教育体系建设报告[J].职业技术教育,2017(24):37-44.
- [3] 高职教育创新发展行动计划公布[EB/OL].(2015-11-04).<https://lx.huanqiu.com/article/9CaKrnJRaiC>.
- [4] 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL].(2019-02-13).http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [5] 黄巍.教育法学[M].广州:广东高等教育出版社,2002:259.
- [6] [美]梅尔·奥廷格.掌握航向——美国是怎样制定政策的[M].中国对外翻译出版公司,译.华盛顿国会季刊出版公司,1978:9-10.
- [7] 湛中乐,靳澜涛.新中国教育立法70年的回顾与展望[J].首都师范大学学报:社会科学版,2019(5):1-9.
- [8] 习近平谈治国理政:第1卷[M].北京:外文出版社,2018:142.
- [9] 乐传永.发达国家职业教育发展趋势及其启示[J].中国成人教育,2001(7):56-57.
- [10] 侯珊.中美高等职业教育法制比较研究[D].湘潭:湖南科技大学硕士学位论文,2015:53.
- [11] 徐元俊.试论我国高等职业教育法制建设与完善[J].广州广播电视大学学报,2010(2):25-33.

【基金项目:2018年度宁波市教育科学规划重点课题“中美高等职业教育差异比较的本土化研究与借鉴”(编号:2018YZD030)】

【沈澄:浙江工商职业技术学院教授,研究方向:高等职业教育】

A Comparative Study on the Origin and Strategy of Higher Vocational Education Legislation Between China and the United States

Shen Cheng

(Zhejiang Business Technology Institute, Ningbo 315012, China)

Abstract: Educational legislation is a serious and complex regulatory decision-making activity, and a complete legal system is the institutional basis for a country and a society ruled by law. Over the past 40 years of China's reform and opening up, the practice of higher vocational education has achieved rich development, while the layout of higher vocational education in the United States is earlier, more comprehensive, and more complete. In contrast, higher vocational education in China still exhibits many shortcomings, which are far from the goal of building a powerful nation in education, and there is a big gap in functional positioning, system construction, legal protection, and supervision and management. Based on the comparative analysis of the differences in the legislative authority, legislative procedure, legal system, and legal supervision in the legal system of higher vocational education in China and the United States, and learning from the experience and practices of the legal system of higher vocational education in the United States, it reveals several strategic suggestions to the legal system of higher vocational education in China.

Key words: Higher vocational education; Education legislation; Education law; Legal norms; Difference