

中美比较视角下 高等职业教育法应时变的对比与借鉴

沈 澄

(浙江工商职业技术学院, 浙江 宁波 315012)

摘 要:《中国教育现代化 2035》将坚持依法治教确立为基本原则,将推进教育治理体系和治理能力现代化确立为战略任务,击响了我国高等教育治理新格局的催征鼓。改革开放四十年,我国高等职业教育取得了很大的发展,其教育机构与类型涵盖了国外所有形式,但与发达国家相比、与建设我国教育强国的目标相比,还存在诸多不足,尤其是发展过程中出现的法度规范问题。基于中美高等职业教育法制形成历史的比较和法制建设的差异分析,从法应时变、更新观念、健全机制和监督管理四方面,探索我国高等职业教育法制建设的策略。

关键词: 高等职业教育; 法制建设; 依法治教; 比较差异

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 1671-2153(2019)06-0010-05

2019年2月《中国教育现代化2035》提出了推进教育现代化的八大基本理念、七大基本原则和十大战略任务,明确了到2035年的主要发展目标,将坚持依法治教确立为基本原则,将推进教育治理体系和治理能力现代化确立为战略任务,是针对我国高等教育现实状况法应时变治理新格局的催征鼓。“法与时转则治,治与世宜则有功”出自《韩非子·五蠹》,中国汉代的法律思想强调法度顺应时代变化而变化,应世而变造就并彰显文化历史弥新的韧性,能够顺应社会发展而不断自新,能够依靠理性来寻求自我突破,是理论自信文化自信的一种体现,治国之器的法度规章也只有适应客观环境的需要随时改易,才能取得治理成效。

改革开放四十年,我国高等职业教育取得了很大的发展,教育机构与类型涵盖了国外所有形式,据统计,学年每万人在校大学生人数低于美国二十年前的一半。虽然在新时期我国高职教育重要地位凸显,但与发达国家相比,与建设教育强国的目标相比,自身体系建设不够完整,职能

定位认识不甚科学,制度标准不够健全,教育机制缺乏法制体系保障,人才培养的规格、层次、结构与社会发展需求参差不齐,技能人才成长的配套政策有待完善等,尤其是发展过程中出现的种种问题欠缺法度规范。本文从中美比较的视角以期它山之石予以借鉴。

一、探究美国高职教育法制的历史形成

(一) 诞生阶段

《莫雷尔法案》是美国议会通过的一种土地附加法,通过赠地创建州立大学,改变高等教育的内部结构,注重实际应用,使得高等教育与中小学教育贯通,为社会政治经济服务,推动了工农业生产的现代化进程,1890年美国联邦政府又出台了《第二莫雷尔法案》,在财政资助、项目管理、课程设置等方面进行了修订与完善,标志着美国高职教育法制正式诞生。

(二) 形成阶段

20世纪初期《莫雷尔法案》的实施下,不到2%的美国人口接受了高等教育。由于国际竞争加剧、工业革命的需要和第一次世界大战的影响

收稿日期: 2019-10-20

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”(2018YZD030)

作者简介: 沈澄(1963-),女,教授,研究方向:高等职业教育。

以及《莫雷尔法案》的局限性等因素,促成了1917年《史密斯—休士法案》的出台,标志着美国职业教育体系的形成。1940年美国各州明确规定:“初级学院提供的教育必须是终结性的,其中最主要的就是职业教育”,1947年美国高等教育委员会改“初级学院”为“社区学院”。

二战后,数百万美国军人因立业安家急需培训职业能力,国会通过了《退伍军人就业法》,使得二百万军人获得了高等教育的学习机会,由于1957年苏联第一枚人造地球卫星成功发射,美国政府基于国防科技安全,迫切需要培养科技人才,1958年出台了《国防教育法》,1964年国会又通过了《国防教育法修正案》。从《退伍军人就业法》到《国防教育法》的推行,创办短期社区学院的热潮风靡全美。

(三)发展阶段

20世纪60年代,以美国和苏联为核心的资本主义阵营与社会主义阵营激烈展开多方竞争,高素质专业人才的需求迫在眉睫,人类历史进入第三次革命,美国是本次科技革命的核心地,在加上当时黑人运动风涌,美国社会结构性失业矛盾突出,又因为1961年《地区再发展法》和1962年《人力开发训练法》对培训对象的限制,联邦政府更加关注社会弱势群体的利益,于是在1963年《职业教育法》顺势而生。该法案一是从新确立了职业教育目标,扩增了接受职业教育的对象范畴。二是预示着联邦政府开始全面管理职业教育。在资金管理上,法案规定的拨款金额相当于《史密斯—休士法案》的150倍。三是政府的财政拨款偏向于失学率、失业率较高的地区。后来国会分别于1968年、1972年、1976年对《职业教育法》作出了修改,1977年美国教育总署署长西德尼·马兰提出“生计教育”理论,要求把普通学校教育职业教育结合起来,并于1974年颁布了《生计教育法》,进一步发展了美国高职教育法制。

(四)完善阶段

1983年美国高质量教育委员会作出了《国家正处危机中:教育改革迫在眉睫》的报告,强调教育改革以终身教育思想为宗旨,1984年颁布了《卡尔·D·帕金斯职业与技术教育法案》,规定“政府拨款主要是为了提高高职教育的质量,培养质量高、技术熟练的劳动者”,取消了接受补助的年龄、性别限制,扩大了弱势群体的补助范围,随后

又出台了《初中等教育法》《职业培训合作法》《成人教育法》等与之配套实施。

六年后,美国政府再颁布了《卡尔·D·帕金斯职业与技术教育法案II》,部署推进“技术准备教育”,1994年克林顿政府出台了《2000年目标——美国教育法》,以促进个体技能与潜能的终身教育和发展,随后颁布了《学校——工作多途径法》与之配合。1998年新经济形势给技术人才提出了新的挑战,又通过了《卡尔·D·帕金斯职业与技术教育法案III》,从此职业教育不再是终结性教育,从而增强了政府对高职教育的法制管理力度。21世纪后,布什与克林顿政府主动革新教育法案,2006年通过了《卡尔·D·帕金斯职业与技术教育法案IV》,将中等职业技术教育与高等职业技术教育有机衔接,支持教育机构与行业企业合作,提高师资队伍质量,增强了州和地方的灵活管理^[1]。后来奥巴马政府实施全面卓越的教育改革战略,为不同年龄段的美国人能够掌握求职必须的知识技能,改革社区学院,修订了法案,至今沿用《2006卡尔·D·帕金职业与技术教育法案IV》。

二、探究中国高职教育法制的历史形成

(一)萌芽时期

清末至国民政府时期,是我国高职教育法制的萌芽时期。19世纪60年代,清政府颁布了《钦定学堂章程》和《癸卯学制》,称职业教育为实业教育。民国政府建立后,为规范课程设置等实业教育内容和形式,颁布了《专门学校法律》《实业学校章程》等法规。1917年中华职教社成立后,职业教育取得了新进展,为加强职业教育支持国民经济建设的作用,通过了《1922新学制》《职业学校法》《职业学校规程》,这三个法规较为完整地规定了办学的教育学制、经费、教学及师资等核心基本问题,为进一步明晰职业教育的目的任务,并接受社会工农商界人士的参与和访问,20世纪30年代民国政府又出台了《职业教育设计委员会规程》和《职业学校设置顾问委员会办法》^[2],虽然这些法规比较零乱,但发挥的作用却不可忽视。

(二)探索时期

始于1980年原国家教委建立的13所职业大学,是新中国成立到实施改革开放政策后我国高职教育发展的历史鉴证,1983年出台了《关于调整改革和加速发展高等教育若干问题的意见》,1983年至1985年批准建立了77所职业大

学,随即高职院校的办学数量快速增长,面向用人单位培养人才,然而办学整体特色不鲜明,许多高职院校向普通高校靠拢,国家也没有出台相关法规来规范管理。为使高职教育能够更好地适应改革开放时期社会主义市场经济的需求,我国出台了《国务院批转教育部、国家计委关于加速发展高等教育的报告》等文件。由于高等职业专科学校的试点和短期职业大学的兴起,奠定了20世纪90年代高职教育的办学规模,为高职教育法制建设理论的完善进行了有益探索^[9]。

(三)新进展时期

1996年《职业教育法》首次以法律形式将高职教育固定下来,明确“职业学校教育分为初等、中等、高等职业学校教育”。“十五”期间以此为契机,制定了切实有效的一系列政策,有力地推动了我国职业教育改革的良性运行,特别是1998年《高等教育法》又明确了“高等学校是指大学、独立设置的学院和高等专科学校,其中包括高等职业学校和成人高等学校”,从而以法律将高等职业学校纳入高等教育的体系。于是陆续颁布了《试行按新的管理模式和运行机制,举办高等职业技术教育的实施意见》、《高等职业学校设置标准(暂行)》、《关于加强本科院校举办高等职业教育管理工作的通知》、《关于加强高等职业高专教育人才培养工作的意见》、《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》等法律规定,进一步明确了高职教育的宗旨。

2004年后,由于中职萎缩、高职教育扩招,国务院分别于2002年、2005年颁布了《关于大力发展职业教育的决定》、《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》和《关于加快发展中等职业教育的意见》。教育部于2004年、2006年陆续颁布了《关于以就业为导向,深化高等职业教育改革的若干意见》、《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》,2006年教育部、劳动和社会保障部以及财政部分别颁布了《中外职业教育国家助学金管理暂行办法》和《中外合作职业技术培训办学管理办法》等规章^[4]。2007年国务院出台了资助经济困难家庭学生的政策体系,在《国家中长期教育发展和改革规划纲要(2010—2020年)》指引下,2014年颁布了《关于加快发展现代职业教育的决定》和《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》,2019年国务院发布了《国家职业教育改革实施方案》、《中国教育现代化2035》,响

亮回答“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”,明确提出要“提高教育法治化水平,构建完备的教育法律法规体系”,全面部署了构建现代职业教育体系的“政策矩阵”,预示着具有中国特色社会主义的高等职业教育法制体系建设正迈入新征程。

三、明晰中美高职教育法制建设的差异

(一)立法主体的差异

美国的立法主体指“院内”和“院外”两大系统,“院内”主体是美国国会、总统和最高法院,“院外”主体是庞大的利益集团。国会由参议院和众议院组成,参众两院的议员人数不等,国会议员视国会工作为终身职业。我国立法主体是全国人民代表大会及其常务委员会、地方省级人民代表大会,相当于美国“院内”主体的一部分。全国人民代表大会成员来自全国各行各业,绝大部分代表不以政治为职业,人大常委会成员相对职业化。美国总统和最高法院法官都会影响到立法,而我国国家主席和法官不能影响立法,同时我国立法主体成员的任职期限比较短,这些都影响着立法的完整性与专业性。

(二)立法权限的差异

美国国会两院议员均有提案权,参众两院立法权限平等,联邦宪法提供依据划分政府和州对高职教育的立法权限,地方高职教育立法不受到美国政府的直接干预,国会与州立法权限并非主从,在一定程度上具有平行关系。我国几大立法主体的立法权限是上对下的统一关系,欠缺相互制衡的制约机制,全国人大具有绝对的领导地位,只有当不同宪法、法律、行政法规相抵触时,省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,才能够制定地方性法规,并报全国人大常委会备案。由此可见,省级立法机关的立法权限,不及美国各州立法权限宽泛自主。

(三)立法程序的差异

美国高职教育的立法程序较健全,包括七个主要程序和十五个步骤,每个步骤详尽地规定了相关立法主体的具体做法。我国法制的立法由四个环节构成,即提出议案、审议议案、表决议案和公布法律,与美国相比较而言,每个环节的具体做法不是很详细。

(四)法制体系的差异

目前美国颁布了近160个职业教育法案,其中近30个法案是针对高职教育发展的,这些法

案有指导性原则规定、详尽的实施条目、需解决的问题、要达到的目标和采取的措施以及配套法案作保证等。我国高职教育法制起步晚,1996年《职业教育法》和1998年《高等教育法》都属于纲领性文件,文件中专门阐明高职教育的内容很少,多数是原则性目标性内容。随后的1999年、2000年、2004年、2005年、2006年,我国教育部、国务院颁布了有关决定或意见,逐步厘清了高职教育的培养目标和办学模式,但仅仅是涉及高职教育的政策性文件,《职业教育法》和《高等教育法》虽在教育法的基础层面涉及高职教育^①,但专门针对高职教育的法律法规文本还没有。

(五)法制保障的差异

美国高职教育改革,法制建设总是走在前面,颁布的法案期限一般为二至三年,最长的不超过四年,在实施过程中,根据国家的财政情况和高职教育发展的实际需求可以随时修订法案。州制定的高职教育法案不涉及授权拨款,实施年限无期限要求。美国另一个法制保障手段是财政支持,从《莫雷尔法案》到《2009美国复苏与再投资法案》,法案条目规定明确具体、操作性和有效性极强,甚至关于职业教育经费在金额、用途、分配以及监督等方面规定详细,保障着高职教育的改革成果和健康发展。

我国高职教育的最大瓶颈就是办学条件差,《中国教育改革发展纲要》中规定,财政性教育经费占国民生产总值的比例为4%,这么多年来拨款占例基本稳定在2.4%至2.8%,其中对高职教育的拨款更少,因此,我国高职教育法制的实施与发展还没有足够的经费保障。

四、中美比较视角下我国高职教育法制建设

(一)法应时变:完善我国高职教育法制体系

美国每一部高职教育法案实施后,都对其是否达到预期目标进行评估,法案在哪些方面存在不足或需要补充和完善,为法律法规的及时修订或撤销提供现实依据,体现立法执法的灵活性和常新性。我国《职业教育法》、《高等教育法》还是上世纪的版本,面对高职教育发展的新形势,总是会遇上这样那样的困难,特别需要法制的引导。为此,要加强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,针对不同的问题出台高职教育基本法、单项法,从而形成完整的高职教育法制体系,以法律的形式巩固教育成果,为高职教育改革的深入推进保驾护航。

(二)更新观念:强化高职教育法制保障

美国高职教育处于世界领先地位,很大程度上得益于非常完善的法制保障。我国高职教育法制保障建设尚不够完善,主要体现为:一是高职教育在法制地位上没有得到与普通高等教育同等保障,法制建设滞后于高职教育发展。二是法制对高职教育的财政倾斜远远少于普通高等教育。科教兴国必须抛弃忽视法制、轻视高职教育的落后观念,真正重视对高职教育的财政投入,通过法制来调节错综复杂的高职教育财政投入关系,这是我国高职教育法制保障的内在要求。

(三)健全机制:确保高职教育立法权威性

美国国会众参两院是立法机关,议员是专门的立法主体,有律师背景的议员几乎占全体议员人数的二分之一,相当部分议员把立法工作当作自己终生的事业追求,议员们的任职时间平均十年以上,因此,立法主体的专业化和职业化突出。我国缺少类似美国“院外”立法主体,多以行政机关的授权立法和制定行政规章为主要的形式,在立法权限和立法程序上欠缺制衡机制,缺乏自下而上的程序。美国的经验表明,要完善我国高职教育立法的主体,强调全国人大立法的关键地位,提高立法的层次性,尝试学习美国立法过程中的听证制度,扩大民众的参与范畴,增强立法的群众基础,培养立法的“院外”主体,并根据现实国情有针对性的及时修订和完善法规,确保高职教育法律法规的权威性和实施的有效性。

(四)监督管理:创新高职教育法制监督机制

美国高职教育法制的监督制度包括立法监督和执法监督,法律中明确规定了立法主体、执法主体、监督主体及其法律责任,拥有完备公证的监督程序和制度,执法主体采用地方分权制,再加上美国公民守法的意识较强,使得依法治教成为促进高职教育实践活动的有力保障。我国高职教育法制是中央集权纵向管理体制,所有高职教育的政策方针、发展规划、教育内容等都是中央统一规定,使得地方教育行政部门参与度不高。中央政府应适度放权,中央集权与地方分权相结合,互为补充,从整个法制的监督机制而言,程序性规范太少,实体性规范较多,法律对某些监督内容的规定过于原则,欠缺实施细则,社会监督和部门监督不够到位。因此,可考虑设立监察机构,制定监督法,以强化对高职教育法制的监督管理,发挥教育督导监督作用^②,是我国高职

教育依法治教的保障措施。

参考文献:

- [1] 李叶. 中美高等职业教育政策对比研究 [D]. 长沙:湖南师范大学,2016.
- [2] 匡瑛. 比较高等职业教育:发展与变革[M]. 上海:上海教育出版社,2006.
- [3] 周明星. 中国职业教育科学发展 30 年[M]. 上海:华东师范大学出版社,2009.
- [4] 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.
- [5] 聂肇正. 高等职业教育研究与实践[M]. 武汉:湖北人民出版社,2010.
- [6] 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.

Comparison and Reference of the Changes of Higher Vocational Education Laws from the Perspective of Sino-American Comparison

SHEN Cheng

(Zhejiang Business Technology Institute, Ningbo 315012, China)

Abstract: "China Education Modernization 2035" will adhere to the principle of governing education by law as the basic principle, and the promotion of the modernization of education governance system and governance capability as a strategic task. Forty years of reform and opening up, higher vocational education has achieved mature and rich development. Its educational institutions and types cover all forms in foreign countries. Compared with developed countries and educational great power, there are still many deficiencies, especially there are various issues reflecting the lack of legal regulations in the development process. Based on the comparison of the history of the formation of the legal system of higher vocational education in China and the United States, and the analysis of the differences in the construction of legal systems, it reveals the enlightenment of the legal system construction of higher vocational education in China from four aspects: changes in law, changes in ideas, validating mechanisms, supervision and management.

Keywords: higher vocational education; legal construction; governing education by law; difference comparison

(责任编辑:王义)