



天津职业教育政策法规体系研究

袁丽玮

摘要:天津逐步走出了“天津职教模式”,而且到目前为止,天津出台了多项政策法规助推本地职业教育发展。本文对天津市职业教育的立法规范和政策进行梳理和经验总结,并且提出天津市在职业教育立法方面存在的问题,从而提出构建具有天津地域特点的职业教育政策法规体系的完善思路。

关键词:天津职教模式;职业教育;政策法规体系 中图分类号:G710 文献标识码:A

课题项目:天津市教育科学“十三五”规划课题“天津职业教育政策法规体系研究”(课题批准号:VE3121)。

作者单位:天津师范大学

天津作为全国首个国家职业教育改革试验区以及国家现代职业教育改革创新示范区,逐步打造出了“天津职教模式”:连续八年举办全国职业院校技能大赛;成功建设成海河教育园区,实现资源共享;建立全国第一所应用技术大学;中外合作,在国外设立第一个“鲁班工坊”……从国家职业教育改革试验区到国家职业教育改革创新示范区,再到现代职业教育改革创新示范区。近年来,天津职业教育不断开拓思路,夯实基础,创造优势,形成了一系列可借鉴、可推广的典型经验,走出了一条具有天津特色、叫响全国的职教创新发展之路。而“天津职教模式”的形成与天津的职业教育政策法规制度体系的建立是分不开的。

一、天津职业教育政策法规概况

到目前为止,天津出台了多项政策法规助推本地职业教育发展。专门的职业教育地方性法规有《天津市职业教育条例》。该《条例》于2007年5月23日通过,并同时废止了1990年的《天津市职工教育条例》。该《条例》实施几年来,天津职业教育体系越来越健全,办学质量迅速提升,规模化、集约化更加凸显,成功建设海河教育园区,连续举办全国职业院校技能大赛等,许多职业教育工作都走在了全国前列。属于政府规章的有《天津海河教育园区管理规定》;规范性文件有2016年3月出台的《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》等。另外,在一些出台的其他政府规章及规范性文件中,如《关于积极推进“互联网+”行动的实施意见》《中共天津市委天津市人民政府关于贯彻落实〈国家创新驱动发展战略纲要〉的实施意见》《天津市建设北方国际航运核心区实施方案》《中国(天津)跨境电子商务综合试验区实施方案》《天津市深化考试招生制度改革实施方案》《天津市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等,均涉及天津职业教育领域。

虽然天津市颁布了一系列的法规政策来推动天津职业教育的发展,但地方立法仍然欠缺。专门规制职业教育的地方性法规只有《天津市职业教育条例》一部,沿用至今且中途从未作修改或补充,难以与时俱进。相关规章、规范性文件及政策不够细化或只涉及职业教育某一细小、具体的方面,无法从整体上保障天津职业教育的健康发展。

二、“天津职教模式”政策法规经验总结——以海河教育园区为分析对象

天津市以海河教育园区为载体,以职业院校技能大赛为平台,推进职业教育体制机制改革创新。

天津海河教育园区是国家级高等职业教育改革实验区、教育部直属高等教育示范区、天津市科技研发创新示范区,而且是当前仅有的国家级职业教育改革创新示范区。海河教

育园区按照“统一规划、集中办学、集约发展”的思路,为滨海新区开发开放和天津市经济社会又好又快发展以及西部大开发提供人才保证和智力支撑。为推进天津海河教育园的发展,2011年天津市政府颁布《天津海河教育园区管理规定》。根据该规定,天津海河教育园区管委会代表市政府对园区实行统一行政管理。此条例虽然总共只有29条,但是对园区的发展方向、建设、管理、改革创新、经济社会发展等做了整体规划。

在园区资源共享方面,根据《天津市职业教育条例》第14条的规定,“职业学校应当建立职业学校之间、相近专业之间、学历教育与非学历教育之间学分互认的机制和办法,允许学生跨专业、跨学校选择课程;对已取得其他相当学历的学生,应当承认其相应的学历和学分”。《天津海河教育园区管理规定》规定,园区内职业教育的相关资源共享,鼓励园区内院校之间教师互聘、课程互选、学分互认。海河教育园建设的目的是把天津市内众多高职院校中各学科的优质教学资源集中在一起,通过互补来实现天津市内教学资源的优化配置,提高优质教学资源的利用率。另外,其他一些文件政策也提及了关于海河教育园职业教育资源共享方面的问题,如2016年2月27日天津市人民政府出台《天津市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》,其中在第六章指出“推进海河教育园区资源共享”;2016年3月天津市政府发布《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》,并指出发展现代化职业教育的主要任务之一是“强化海河教育园区信息化共享机制”;2016年8月出台的《关于积极推进“互联网+”行动的实施意见》提出,“推进职业教育信息化建设,完善海河教育园区信息化共享机制,加强职业院校数字化校园建设,运用互联网技术提升职业院校现有专业课程水平”;等等。

在全国职业院校技能大赛方面,作为全国职业院校技能大赛的永久举办地,天津市到2016年为止已经成功举办了九届大赛,探索建立了“大赛—职教改革示范区—人才培养”互动机制。全国职业院校技能大赛对天津职业教育起着相当大的助推作用。《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》提出,要提高全国职业院校技能大赛国际影响力。另外,天津市规范了校外实训基地建设质量标准,制定并推行《职业院校校外实训基地评审指标》,组织专家组一一进行实地考察与评审,从而确定通过评审的企事业单位作为示范性校外实训基地。

在与国际合作方面,目前,天津市已经同22个国家和地区开展了合作交流项目,搭建了互利双赢的对外合作平台。2016年3月8日,由天津渤海职业技术学院在泰国大城府



大城技术学院建立了我国在海外设立的首个“鲁班工坊”。并且,天津市于2017年4月在印度设置第二个“鲁班工坊”。“鲁班工坊”的设立标志着天津职业教育的国际化发展已经从中低水平国际交流合作迈向中高水平国际交流合作的发展新阶段。《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》提到,天津市发展目标之一就是鼓励有条件的学校积极开拓海外职业教育市场,而且要提升职业教育的国际化水平、积极探索在海外设立“鲁班工坊”的试点工作、配合“走出去”企业面向当地员工开展技术技能培训和学历职业教育。

三、天津职业教育政策法规体系存在的问题

天津市在职业教育领域虽然取得了显著的成绩,但天津现有职业教育政策法规体系与构建高水平现代职业教育体系、适应经济社会发展新常态和“大众创业、万众创新”对人才的新要求,还有一定差距。

1.实践走在前,政策法规滞后。职业教育立法与职业教育发展有着十分紧密的联系。一方面,如果没有职业教育发展的需要,就不会有职业教育立法的产生与完备;另一方面,如果没有职业教育立法,就不可能有职业教育发展的规范化、持续化和高水平化。各个地区都根据当地职业教育的发展情况而制定地方职业教育法规,使得这些地区的职业教育得到了健康与蓬勃发展。

从现在情况来看,天津市职业教育立法工作滞后,某些领域尚处于立法空白,盲点较多,天津职业教育的快速发展与政策法规体系总体上并不能相适应。在天津市的职业教育立法体系中,属于地方性法规的仅有《天津市职业教育条例》一部,目前仍然沿用。《天津市职业教育条例》颁布于2007年,距今已十年时间,而且在这十年中天津市的职业教育发展速度很快、水平越来越高、创新方面也更多,十年前的法规必然难以跟得上如今实践的步伐,更难以促进和保障职业教育的发展;另外,此条例与其他省市的职业教育条例大同小异,缺乏天津本土特色,难以为如今天津职业教育的快速发展保驾护航。

而且,在政策法规的执行方面力度也不够,正如第二部分所列举的一些规章、文件及政策等,都存在着建议性、指导性条款过多,刚性的规定要求较少,激励条款表达不够清晰、明确,责、权、利边界不明确,以政策性文件代替法律等问题。

2.效力层次偏低,立法较为笼统。职业教育改革深化和持续发展靠的不仅是政策,更要靠较全的立法和对立法的有效实施。只有把政策上升为立法,政策才具有强制性和规范性,从而也保证了政策的稳定性和可操作性。

从现行的文化政策法规来看,天津市地方性法规和政府规章数量过少,大部分是政府及其部门的规范性文件,效力层次偏低。这种情况下,不仅会直接影响职业教育工作的规范性和权威性,也阻碍着天津市职业教育总体上的健康、有序、快速、高效发展。立法缺位问题严重,没有能够将带有政策指导性的规范性文件及时上升为法规规章,与现阶段快速蓬勃发展的职业教育很不协调,滞后于天津市职业教育的发展现状。

3.政策法规没有形成体系。总的来看,没有统筹全局的立法规划,无法从整体上对职业教育政策法规予以指导和保障。在实施层面,很少有贯彻落实某一项内容的立法配套措施。已有的立法分布不均衡,很多新的领域都没有涉及,立法尚未形成完善的体系。从《天津市职业教育条例》的条文可以看出,其与现在的职业教育发展进程实际相脱节,不再适应

当前职业教育发展所面临的新形势,难以继续为职业教育的发展保驾护航,但是直到目前仍然没有进行及时清理、废止和修订。其他一些涉及职业教育某些具体方面的规定大多零散分布于各个不同的政策文件中,这些规定相互之间相对独立,难以相互补充、相互支持,不能形成一个统一的政策法规体系。

四、天津职业教育政策法规体系的完善思路

1.建议修改、充实《天津市职业教育条例》。针对《天津市职业教育条例》实行时间久、难以跟上目前职业教育发展的步伐的问题,建议修改条例中不适应、不完善的有关条款,确保立法决策与改革决策相衔接,从而更好地反映职业教育发展要求,保障职业教育的继续发展。

在职业教育的发展过程中,每个国家甚至每个地方都有自身的特殊情况,政策法规体系的完善既要注重共性内容,又要突出自身的个性,天津职业教育政策法规体系应形成具有天津本土特色的内容。加快建设海河教育园区是天津市委、市政府的重大决策之一,它对于优化天津城市空间布局,整合教育资源,打造职业教育改革创新示范基地,为天津在高起点上实现新发展具有重要意义,因此,有必要将海河教育园的相关规定纳入条例当中。同时,以海河教育园区为载体,天津近些年取得的丰富经验,如全国职业院校技能大赛、鲁班工坊、信息资源共享等,均要纳入条例中,将天津职业教育既优秀又有本土特色的实践经验以法规的形式确定下来并加以规制和保障,从而保障天津市职业教育的更好发展。

2.处理好职业教育政策与职业教育立法的关系,将政策上升为立法,建立健全职业教育地方立法。《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》明确指出,加强职业教育发展的法律保障,推动天津市率先构建和完善地方性职业教育政策法规体系,健全职业教育地方立法。

随着职业教育立法的不断健全、调整机制的日益完善,法律调整将越来越多地取代原来政策的职能和作用,成为职业教育中最主要的调节手段。职业教育体制改革的深化不仅要靠政策,更要靠健全的法制和对法律的有效实施。强势的政策只能维持短期效应,需要依靠法律的刚性,将行之有效的职业教育政策上升为法律规范,才具有强制性、国家意志性和规范性,同时才能保证政策的稳定性和操作性,有利于形成稳定的发展秩序。应以立法保障为主,政策支持为辅,才能为促进天津职业教育发展提供全面保障,发挥政策法规对职业教育发展的规范、保障、促进等基本功能。

《天津市职业教育条例》自颁布实施以来,天津市政府在办学投入、办学机制、校企合作、国际合作等方面制定了诸多政策,在实践中拓展了职业教育的新领域,为创造性地发展职业教育指明了方向。修改和完善地方职业教育法规,就必须对这些政策加以提炼,并将其上升为立法的高度,使其在职业教育上更具有普遍性、规范性和强制性。

相比地方职业教育法规的立法程序、立法时间,地方政府规章更为快捷,可以较为及时地解决地方职业教育存在的现实问题;而天津市政府规章数量过少,大部分是政府及其部门的规范性文件,效力层次偏低,因此,将提炼出来的政策上升为规章,不仅能将好的职业教育实施经验固定下来,而且也完善了天津地方性职业教育政策法规体系。

在校企合作方面,建立支持和促进校企合作、推动职业教育发展的长效机制。2009年出台的全国首部专门针对职业教育校企合作的地方性法规,即《宁波市职业教育校企合



高校大学生创新创业教育探析

孙素梅 杭 天

摘要:创新创业教育是我国经济向创新驱动型阶段发展的必然选择,是高校教育发展顺应时代发展的必然趋势。高校大学生创新创业教育可以从创新创业课程建设、大学生创业园建设、大学生创新创业训练营建设、与政府企业合作创设创新创业实践基地等方面开展。

关键词:创新创业教育;大学生;人才培养 中图分类号:G647.38 文献标识码:A

课题项目:本文为教改项目“创新创业课程建设”的阶段性成果,项目编号 0010521622。

作者单位:孙素梅,南京大学金陵学院;杭天,扬州市广陵区东关街道宋都社区

我国经济发展正从要素驱动阶段转向创新驱动阶段,一国综合国力竞争的关键在于创新人才的竞争,经济的转型升级也带动了对创新创业人才的需求增长,尤其是对具有创新创业精神的高校毕业生的需求的增长。基于此,高校创新创业教育建设日益受到全社会的高度关注。

东京创新创业教育国际会议在 1991 年首次提出了“创新创业教育”这一概念。创新创业教育被界定为具有培养首创精神、冒险精神、创业能力、独立工作能力以及技术、社交和管理技能等开创性精神品质的教育。

一、中国高校大学生创新创业教育的现状

1.起步晚。创新创业教育始于西方发达国家,业界普遍认为始于 1947 年哈佛大学的创业教育,至今已经有 70 年的历史。经过几十年的发展,发达国家已经开发出一系列的创新创业课程,以及一套相对完善的创新创业教育体系。

我国高校从 20 世纪 90 年代末开始重视高校大学生创新创业教育,起步较晚。创新创业教育的目标还不够明确,创新创业教育课程建设、教学方法、评价体系、管理体系等还不够完善。

进入 21 世纪以后,随着我国创建创新型国家的进一步发展,以及高校毕业生就业压力持续增大,高校大学生创新创业教育开始步入正轨,在教育体制、教育模式、教育规模上都有了长足的发展。

2.政府制定出台了一系列支持大学生创新创业的政策。各级政府高度重视大学生创新创业教育以及大学生创新创业活动,并在国务院指导精神的指导下,陆续出台了一系列高校大学生创新创业的配套政策和实施办法,已形成一套初步的大学生创新创业政策体系。

2016 年教育部印发《关于做好 2016 届全国普通高等学

作促进条例》以及 2012 年的《河南省职业教育校企合作促进办法(试行)》,为促进职业教育校企合作的持续、稳定发展提供了法律保障,也为天津职业教育改革提供了可借鉴的路径设计。所以,应从天津实际出发,制定适合本地区校企合作的法规。

基于职业教育面向市场、面向社会的特点,建议加大民办职业教育发展力度。当前社会力量举办职业教育的积极性有待提升,所以应加快研究制定鼓励和规范社会力量办学的相关法规,从而激发社会力量举办民办职业教育的积极性,提高民办职业教育的发展水平。

同时,全国职业院校技能大赛、鲁班工坊、信息资源共享等具有天津市本土特色的职业教育政策,建议能上升为立法层面,将这些政策经验通过法律的形式固定下来并且加以细化,从而促进、规范和保障职业教育各内容的发展。

3.处理好职业教育的改革发展和政策法规的关系,将改革意见制度化。习近平主席在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议强调,“重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”作为我国唯一一个国家现代职业教育改革创新示范区,2016 年天津市政府出台的《天津市人民政府关于加快发展现代职业教育的意见》中明确了天津职业教育改革发展的任务表以及路线图。但是在实施改革的同时,仍然要重视法规政策的保障和规范作用,需要推动加快修改《天津市职业教育条例》,将改革意见制度化、规范化,并纳入条例中,同时制定和实施相配套规范性文件及政策,从

而为职业教育改革营造良好的实施环境。

4.建立职业教育政策法规实施的评估体系和监督管理体系。建立科学的职业教育政策法规评估体系和严格的职业教育政策的监督管理体系,是促进职业教育健康良好发展的重要一环。职业教育政策法规的制定是否科学可行、在实践中是否落实以及能否达到预期效果、现有政策法规是否有不足之处,都对建立职业教育政策法规实施的评估体系和监督管理体系的重要性和迫切性提出了挑战。因此,建议在政策法规层面上,确立具有相应的评估机构和监督管理机构以及制定确切的实施细则,从而确保职业教育能按既定的政策法规运作。

参考文献:

- [1]张雯婧.天津职业教育优势凸显,新思路新理念打造新优势[N].天津日报,2016-4-15.
- [2]苟利军.市人大常委会执法检查组《关于检查〈中华人民共和国职业教育法〉和〈天津市职业教育条例〉实施情况的报告》[J].天津市人民代表大会常务委员会公报,2015(02).
- [3]潘丽红.海河教育园区资源配置现状及共享策略研究[J].天津职业院校联合学报,2013(04).
- [4]黎志东,张鹏.渤海“鲁班工坊”——天津职教国际化发展的创新之举[J].中国职业技术教育,2016(16).
- [5]翟焰魂.我国地方职业教育立法比较研究[D].新乡:河南师范大学,2010.
- [6]孔凡彬.职业教育与经济发展的关系[J].继续教育研究,2008(09).