

□李 华

山东省职业教育法规制度建设的体系化思考

4月20日,十三届全国人大常委会第三十四次会议表决通过新修订的《中华人民共和国职业教育法》。新职业教育法将职业教育改革发展的政策举措和实践成果转化成为法律规范,为培养更多高素质劳动者和技术技能人才、打造现代职业教育体系夯实了法治基础。

1996年职业教育法出台后,包括我省在内的27个省、自治区、直辖市结合区域具体情况出台了职业教育地方性法规。《山东职业教育条例》也应随着新时代山东省职业教育的创新发展和新修订职业教育法的实施不断完善。

一、我省职业教育法规体系建设现状

《山东省职业教育条例》(以下简称条例)于2000年12月22日经省九届人大常委会第十八次会议通过并施行。条例明确了政府、行业、企业举办职业教育的职责、经费保障、法律责任等内容,对解决当时我省职教发展中的问题提供了有力法律保障。经过22年的发展,条例已无法预测和涵盖我省当前及今后职业教育发展过程中出现的新情况、新问题,修改势在必行。

2018年12月,省教育厅等11部门发布《关于办好新时代职业教育的十条意见》在第十条意见

“营造有利于职业教育改革发展的良好环境氛围”中第一次明确指出要“修订《山东省职业教育条例》”。2020年1月,省十三届人大三次会议代表议案中有关于修订《山东省职业教育条例》的议案。2020年1月10日,《教育部 山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》中提出“优化职业教育改革发展法治环境,破除体制机制障碍,尽快修订《山东省职业教育条例》”,并在配套的山东省工作清单中明确“2020年启动《山东省职业教育条例》修订工作”,明确了条例修订的时间表。2022年4月12日,全省教育工作视频会议上进一步明确了“山东将大力推进教育立法,根据上位法修改情况,适时修改《山东省职业教育条例》”。

目前,我省职业教育地方性法规有2部,分别是《山东省职业教育条例》和《青岛市职业教育条例》,另有与职业教育相关的地方性法规11部、地方政府规章2部等,都为地方职业教育立法积累了宝贵的经验。

二、我省职业教育法规体系建设存在的问题

(一)《山东省职业教育条例》具有滞后性

条例与当前经济社会发展不

相适应。职业教育是与区域经济结合最为紧密的教育类型。地方职业教育立法应当保障为地方经济社会发展服务提供人才支撑,而《山东省职业教育条例》明显已经与我省当前经济社会发展不相适应,其中一些条款带有明显的行政命令色彩。如第16条规定:“用人单位通过人才市场、劳动力市场招聘人员,应当优先录用专业对口或者相近的职业学校毕业生”。职校生是否被用人单位认可,取决于人才培养质量,无需通过法律来进行规范。

条例与我省当前职业教育高质量发展形势不匹配。地方职业教育立法应当突出“地方性”。随着现代职业教育体系的完善,我省率先在全国建立“文化素质+职业技能”职教高考制度、建立产教对话制度等,职业教育进入了创新发展、高质量发展时期,但条例明显与这些创新发展不匹配,未能完全涵盖贯通培养、校企合作、社会力量办学等新情况、新发展,未能有效为职业教育高质量发展提供引导、规范和保障。

条例体例结构不科学。条例包括总则、职业教育的实施、职业教育的保障条件、法律责任和附则。与其他一些省市的职业教育地方性法规相比,条例设置了专门的法律责任一章,有较为完整的体

例结构,具有一定的先进性。但条例中的主要部分“职业教育的实施”和“职业教育的保障条件”条款较多,共有25条,占据了整部条例三分之二的篇幅,“职业教育的实施”一章中,内容繁多,包括职业教育体系建设、举办高等职业教育、职业教育学校的报考、就业升学等内容,较为混杂,有的内容不能被归为职业教育实施。条例体例上也缺少对教师和受教育者的专门章节的规定,部分教师激励和学生权益保障规定被放在“职业教育的保障”一章中,这种体例结构需要修改完善。

(二) 职业教育相关配套法规规章欠缺

除了条例外,目前我省职业教育领域并无相关的配套法规规章。职业教育是一种跨界教育,涉及到政府、学校、培训机构、行业、企业等多个主体利益,还涉及管理体制、办学资格、职普融通、贯通培养、教师激励、实习就业、经费保障等诸多方面。条例作为省内职业教育的基本法规并不能对职业教育诸多方面做出全面、详细的规制,诸如校企合作等涉及利益多且复杂的内容需要制定单项法规或规章等配套规定。

(三) 职业教育法规体系不健全

职业教育法规体系是由省、市两级地方性法规和规章组成。根据前期调查统计,1987至2021年间,我省出台与职业教育相关的政策文件有63个,而职业教育方面的地方性法规只有2个。由此可见,我省职业教育法规规章较少,省级法规规章只有《山东省职业教育条例》,市级层面只有青岛市制定了职业教育地方性法规,其他地市均

未制定。近年来,我省职业教育的飞速发展主要是依靠职业教育的政策文件来引导和推进,职业教育法规体系尚待进一步健全。

三、完善我省职业教育法规体系的建议

建立系统、完备的法规体系是地方职业教育顺利发展的保障。因此,针对我省职业教育法规体系建设存在的问题,特提出以下建议。

(一) 尽快修订完善《山东省职业教育条例》

新职业教育法已经修订,《山东省职业教育条例》作为职业教育法的下位法,应当尽快从两个方面进行修订完善。一是修改与职业教育法不一致的内容。如《山东省职业教育条例》的立法宗旨表述为“为了实施科技兴鲁战略,积极发展职业教育”,这符合立法时职业教育发展的状况,但与修订后的职业教育法中“为了推动职业教育高质量发展”的宗旨不相符。二是要修改与山东职业教育发展现状不相适应的条款。职业教育立法应体现地方经济社会发展特点,在职业教育法允许的范围内突出地方性和可操作性,更好的服务区域经济发展。职业教育法中在职业教育体制改革、校企合作办学、教师培养培训体系等诸多方面的规定都需要在地方立法中进行细化或制定配套规定。

(二) 科学有序推进法规规章体系建设

加强地方职业教育法规体系建设需要从内容和层级两方面进行。从内容上要科学论证建立健全职业教育相关的法规制度,可以在《山东省职业教育条例》中修订完

善,也可以另行制定单行法规。以校企合作法规制度为例,江苏省在2019年出台《江苏省职业教育校企合作促进条例》;上海、广东两省市均在职业教育条例中单列一章专门规定校企合作。从层级上需要完善省级和设区的市两级地方法规制度体系,每一级由地方性法规和地方政府规章共同组成,最终建成内容全面、层级系统清晰的地方职业教育法规体系。需要注意的是,单行法规和配套规章的制定都需要进行科学论证。近年来在地方立法方面,有学者提出要制定完善地方就业促进条例、校企合作条例、职业培训条例、民办教育条例等相关的单行法规,这都需要结合地方实际科学有序推进。

(三) 加快职业教育重要政策法规化建设

长期以来,因职业教育方面的法律法规具有滞后性,国家和地方的政策性文件则对职业教育发展起到了重要的指导、引导和规范作用。与法律的稳定性相比,政策具有灵活性特点,能够针对职业教育领域出现的新问题、新发展、新趋势及时进行引导和规范。在我省职业教育发展过程中,尤其是近年来在省部共建职业教育创新发展过程中,灵活的政策为职业教育发展提供了根本动力和保障,也为职业教育立法提供了政策经验。我省职业教育法规体系建设离不开对职业教育政策内容和实施经验的参照,将职教高考、校企合作、混合所有制办学等方面的重要政策内容和实施经验提炼上升到法律高度,完善山东职业教育法治化势在必行。■

(作者单位:山东司法警官职业学院)