

职业教育地方立法现状及完善研究

寒 勇

绵阳职业技术学院,四川 绵阳 621000

摘要: 2022年我国《职业教育法》进行了首次修订,对职业教育中的基础性、原则性内容进行了进一步规范,完善了职业教育发展的法律保障。新修订的《职业教育法》实施后,各地职业教育立法需要与其进行配合完善,解决立法数量少、内容需完善、法律责任需强化等问题^[1]。在职业教育地方立法完善中要坚持以宪法、法律为依据,尤其是以新修订的《职业教育法》为依据,主动融入党和国家关于职业教育发展的精神和要求,深化对育人模式的支持,强化对各主体的保障,推动职业教育与地方经济社会的融合发展。

关键词: 职业教育;地方立法;现状;完善

职业教育地方立法是享有立法权的地方机关,以宪法和法律为依据,在《中华人民共和国立法法》规范内,结合地方经济社会发展实际情况,按照法定程序制定、修改和废止本区域职业教育规范性文件的活动。职业教育地方立法以《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)等法律法规为依据,结合本地实际对法律规范进行细化、具体化,为本地职业教育发展提供更详细、明确的法律保障^[2]。

一、职业教育地方立法完善的必要性

(一) 党和国家对职业教育发展的重视

职业教育作为教育的一种类型,是教育体系中的重要组成部分,为国家培养了大量高素质技能人才,助推社会主义现代化国家建设。党和国家历来重视职业教育发展,出台了政策、文件,明确了职业教育改革发展的原则、方向、措施,对职业教育发展的特色育人模式予以支持,推动了职业教育高质量的发展。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求“完善教育、就业等方面的法律法规”;各地在落实党和国家关于职业教育发展的文件、政策时,可以结合本地实际通过立法程序制定地方性法规、地方政府规章,将党和国家关于职业教育发展的相关精神和要求融入其中。

(二) 《职业教育法》的修订实施

《职业教育法》作为职业教育领域的重要法律,对职业教育的一般性、基础性内容进行了规范,在职业教育法律体系中处于基础性地位。此次《职业教育法》的修订力度之大,增加了“职业学校和职业培训机构”“职业教育的教师与受教育者”“法律责任”三个章节,除第五条外,其余法条均为新增或修订。新修订的《职业教育法》对职业教育发展中的中高职贯通培养、产教融合、职业教育本科、中国特色学徒制等办学方式予以明确,有些办学方式在现有的职业教育地方立法中大多未被提及,例如,职业教育本科、中国特色学徒制。《职业教育法》的修订对职业教育发展中的特色育人模式进行规范,为地方立法完善提供了依据。《职业教育法》修订实施后,存在地方立法部分内容与《职业教育法》法律规范、职业教育改革发展和地方经济社会发展实际不适应的情况,需要各地方进行立法完善,以促进本区域职业教育更好发展^[3]。

(三) 助推地方经济社会发展的需要

从职业院校的设立情况来看,大部分职业院校都是由省级职能部门、市和县人民政府作为出资人进行举办,服务地方经济社会发展是职业院校的重要职责。在地方职业教育立法完善中,可以突出对本地方产业发展、经济建设等方面予以支持的导向,引导职业院校从招生、专业设置、专业调整、奖助学金等方面开展适合本地方经济社

基金项目: 四川高等职业教育研究中心课题《高职教育法律体系完善中的地方立法研究》(GZY19B43)的阶段性成果。

作者简介: 寒勇,男,四川眉山人,硕士,绵阳职业技术学院副教授,法学,思想政治教育。

会发展需求的职业教育。例如,《广东省职业教育条例》明确了加强粤港澳大湾区职业教育合作;《福建省促进闽台职业教育合作条例》对闽台地区职业教育合作进行了规范;《云南省职业教育条例》明确了对少数民族地区职业教育的支持^[4]。

(四) 职业教育地方立法的成功经验

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视职业教育,加大力度推动职业教育改革发展,各地纷纷按照法定程序进行了地方立法,截至2022年底,在国家法律法规数据库检索出职业教育地方立法约34部。各地在职业教育立法中呈现出落实党和国家职业教育发展要求、保障职业教育参与主体权益、明确职业院校设置条件、规范职业教育教学模式、明确法律责任等共性特征,也具有突出本地区经济社会实际内容立法的个性特点。从体例设计上看,有从不同主体角度出发进行的立法,如《大连市职业教育条例》以总则、学校的开办与管理、校长、教师、学生、经费、奖励与处罚、附则为内容;有从职业教育体系和实施角度出发进行的立法,如《广东省职业教育条例》以总则、职业教育体系、职业教育实施、校企合作、保障措施、法律责任、附则为内容;在法律责任的制定中,《重庆市职业教育条例》对法律责任的规定较为明确,共9条,对违法行为的构成要件、法律责任类型及具体责任内容也进行了明确。现有地方立法在制定和实施过程中呈现出的特点、经验,为职业教育地方立法完善提供了参考。

二、职业教育地方立法现状分析

(一) 职业教育地方立法偏少

从国家法律法规数据库检索数据来看,职业教育地方立法数量偏少:省级立法25部,如《山东省职业教育条例》《海南省实施〈中华人民共和国职业教育法〉办法》;市级立法8部,如《成都市职业教育促进条例》《邯郸市职业教育校企合作促进条例》;县级立法1部,如《民和回族土族自治县发展职业教育条例》。从内容来看:一是涉及整个职业教育的立法,如《贵州省职业教育条例》;二是针对职业教育某领域的立法,如《江苏省职业教育校企合作促进条例》。地方职业教育立法在实施后,进行修订的较少,没有将职业教育最新的人才培养模式纳入其中,只有约三分之一进行了修订。从全国情况来看,关于职业教育发展的地方立法偏少,不利于地方经济社会与职业教育融合发展。

(二) 法律责任需要强化

从已有的职业教育地方立法来看,在条文内容上对法律责任的规范多为原则性规范,刚性效力略显不足。部分立法缺少专门的章节对法律责任

予以规范,没有凸显法律责任在法律体系中的重要性作用,也存在没有对法律责任规范进行具体明确,责任条款可操作性不强的情况。在已有的地方立法中,也存在法律责任规范较为明确的情况,值得其他地方借鉴。如《重庆市职业教育条例》将法律责任单独成章,共9条,涵盖职业教育法律责任范围较广。在职业教育地方立法中强化法律责任的设置,将法律责任予以具体明确能够有效规范职业教育各主体的行为,减少违法犯罪行为发生,帮助各主体进行权利救济,促进职业教育健康发展。

(三) 立法内容需要完善

从各地方职业教育立法来看,大多没有根据职业教育发展情况进行修订,没有对最新的人才培养模式进行法律规范。《职业教育法》明确了对职业教育发展中的产教融合、校企合作、工学结合、学徒培养等人才培养模式的支持,为各地职业教育地方立法制定和修订提供了依据。《职业教育法》将“职业教育的保障”单列成章,共9条,涵盖职业教育经费保障、加大面向农村的职业教育投入、职工教育经费提取和使用、金融服务支持等内容,各地方在进行地方立法制定和修订时,可以结合本地区实际将职业教育保障进行明确,为本地区职业教育良好发展打下坚实基础。

三、职业教育地方立法完善建议

(一) 加快职业教育地方立法制定和修订

新修订的《职业教育法》于2022年5月1日正式实施,这是《职业教育法》实施26年以来第一次修订。《职业教育法》强调了职业教育的重要地位,推进了职业教育体系的贯通,明确了产教融合、校企合作在职业教育中的重要作用,突出了在职业教育中贯穿思想政治教育的重要性,为职业教育发展提供更完善的法治保障。各地应以《职业教育法》为根据,结合本地区产业发展和教育发展实际,对职业教育立法进行制定或修订。在内容选择上,应将《职业教育法》新要求和本地区经济社会发展实际相结合,制定更加详细、明确的法律规范,增强职业教育地方立法法律规范的针对性、可操作性。

(二) 突出地方区域发展特点

职业教育地方立法具有较强的地域性特点,结合本地区经济社会发展实际,制定体现地方特点、符合地方职业教育发展规律的法律规范。各地在进行立法时,要立足职业教育发展实际,突出本地特点:一是民族地区要加大对少数民族同胞参与职业教育的政策支持,从降低入学条件、减免少数民族学生学费、提高少数民族学生补助、增加少数民族学生比例等方面进行规范,以切实

提升少数民族学生参与职业教育的比例。二是中西部地区要推动职业教育对农村、牧区、林区发展的支持,从专业设置、职业培训、资金支持等方面进行倾斜,以更好地带动这些地区的发展。三是各地在国家发展中的重要区位作用要予以体现。各地要结合实际情况,将职业教育发展主动融入国家的重大战略,为建设社会主义现代化国家贡献力量。如2015年福建省人大常委会通过了《福建省促进闽台职业教育合作条例》,推动福建省和台湾地区在职业教育领域的交流合作。

(三) 推动职业教育与地方经济社会发展的融合

职业教育是教育体系的重要组成部分,肩负着为建设社会主义现代化国家培养高素质劳动者和技术技能人才的重任。职业教育地方立法可以结合本地区经济发展实际需求,有针对性地进行立法:一是加强对本地区重点产业发展的人才培养力度。各地区可以围绕本地重点发展产业,在职业教育专业调整、校企合作、产教融合、学徒制等方面予以重点支持,为产业发展提供人才保障。二是加强对国家战略性新兴产业人才培养支持。战略性新兴产业具有较大的发展潜力,是带动国家经济社会发展的引擎之一。职业教育地方立法可以加大对信息技术、生物技术、新能源、新材料等产业的人才培养力度,以助推战略性新兴产业的发展。三是加大对国家发展战略中的职业教育合作规范。进入新时代以来,粤港澳大湾区建设、成渝地区双城经济圈建设等一批跨区域的国家发展战略得以实施,职业教育作为区域建设发展的重要环节,相关地区在进行立法时应突出跨区域的职业教育交流合作。

(四) 注重对职业教育中新模式、新方法的支持

职业教育人才培养质量的提升,在一定程度上得益于职业教育人才培养模式的不断创新和发展,形成了以学生为中心、多元主体参与的人才培养模式。《职业教育法》明确了对产教融合、校企合作、中国特色学徒制、职教本科等人才培养模式的支持,这就要求职业教育地方立法要对职业教育人才培养新模式、新方法予以支持。一是加大对产教融合、校企合作、中国特色学徒制、职教本科参与主体,尤其是社会主体的政策支持、资金资助,以调动各方主体参与职业教育的积极性。二是强化地方主管部门的监督责任。通过完善人才培养质量评价体系,强化地方主管部门的监督,不断推动职业教育人才培养模式的创新发展。三是强化行业协会的指导作用。《职业教育法》第六条规定:职业教育实行政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与。职业

教育地方立法要强化行业协会发挥在职业教育人才培养方案制定、产教融合和校企合作协调、双师型教师队伍建设等方面的作用,以促进人才培养质量的提升。

(五) 强化法律规范内容的具体明确

《职业教育法》对职业教育进行了较为全面的规范,部分原则性规范需要在地方立法中予以具体明确。一是强化对职业教育经费的支持。《职业教育法》第五十五条规定:省、自治区、直辖市人民政府应当制定本地区职业学校生均经费标准或者公用经费标准。职业学校举办者应当按照生均经费标准或者公用经费标准按时、足额拨付经费,不断改善办学条件。不得以学费、社会服务收入冲抵生均拨款。这就要求各省、自治区、直辖市人民政府应制定具体的经费标准,按照要求进行足额拨付。二是对职业教育改革措施予以明确。《职业教育法》对职业教育发展中的人才培养模式、职业教育体系等进行了原则性规范,需要各地在进行立法时结合本地实际进行详细规范,使其更具操作性。三是对法律责任的规定要具体明确。各地在进行立法时,应将职业教育法律责任的构成条件、处罚措施等内容予以具体,提升职业教育地方立法的刚性效力,从而更好地发挥引导、教育、救济的作用^[5]。

四、结语

职业教育地方立法是完善职业教育法律体系,落实《职业教育法》法律规范要求,推动地方职业教育与地方产业发展相互融合的重要举措。职业教育地方立法完善要以《宪法》为依据,主动融入党和国家关于职业教育发展的精神要求,突出对职业教育中优秀育人模式的法律规范,强化对职业教育参与主体的支持与保障,进一步明确、细化法律责任条款,增强职业教育地方立法的可执行力。

参考文献

- [1] 王建庄.从《职业教育法修订草案(征求意见稿)》看职业教育发展的国家设计[J].黄河科技学院学报,2020,22(3):90-94.
- [2] 李亚平,和震.职业教育校企合作地方立法现状及立法建议[J].职教论坛,2017(25):64-69.
- [3] 刘晓楠,赵小红,张玲.《职业教育法修订草案》再完善的若干思考——基于对2010-2020年相关学术研究成果的分析[J].职业技术教育,2020,41(24):13-18.
- [4] 欧阳恩剑.广东省职业教育地方立法的反思与建议[J].职业技术教育,2012,33(1):53-57.
- [5] 曾瑜,刘杨.职业教育校企合作的运行风险与法律防范——基于校企合作地方立法的文本分析[J].职业技术教育,2018,39(9):28-32.