

职业教育法的立法精神与规范体系

◆王思杰

摘要:《职业教育法》的修订是对我国职业教育发展现实诉求的回应,包括提高职业教育认可度、优化职业教育发展路径、将职业教育融入教育法整体框架等。新法确立的立法精神强调职业教育的发展应当遵从政府统筹,鼓励社会参与,实现普职平等,构建职业教育完整体系,保障体系的融通与衔接,同时鼓励产教融合,使职业教育服务于就业民生。为此,新立法构建了六大规范体系,分别涉及职业教育的基础结构、法律关系、人才培养、实施保障、法律责任以及外部衔接等,为我国职业教育的跨越发展奠定了牢固的制度基石。

关键词:新《职业教育法》;普职平等;产教融合;规范体系

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2023.17.009

新《职业教育法》(以下简称“新《职教法》”)于2022年5月1日起施行。新《职教法》较之1996年颁布的旧法,内容上大为丰富,篇幅增至万余字,同时全面提升了法律的体系结构,形塑了比较清晰的立法精神,确立了立体多向度的规范体系。在完善体系性建构的同时也提升了法律的可操作性与针对性,彰显了我国职业教育发展理念与制度的重大创新。

一、职业教育立法的现实诉求

新《职教法》的颁布是为了回应我国职业教育在新时期全面发展的现实诉求。这些诉求既关乎职业教育自身的发展难题及瓶颈,同时也反映了我国教育法体系健全与内容完善的需求。

(一)普职平等与职业教育认可度的提高

长期以来,社会对于职业教育形成了一种错误认识,即职业教育相比普通教育而言是“二流教育”“次等教育”,入学职业院校是考不上本科的“差学生”的无奈之举。加之职业院校毕业生在公务员考试、事业单位招聘时常会遭遇学历歧视,加剧了公众对于职业教育的刻板印象。这些因素导致职业教育的社会认可度不高,职业教育无法与普通教育相提并论。

事实上,职业教育在我国正蓬勃发展,为我国经济社会发展贡献良多。据统计,1985年到2017年,我国职业教育对经济增长的贡献率为7.428%,占整个教育贡献率的49.3%。^[1]2022年教育部发布的《中国职业教育发展白皮书》显示,截至2021年,全国有中等、高等职业学校8812所,近十年来,中国职业教育累计培养输送6100万高素质劳动者和技术技能人才,其就业岗位遍布高端产业。在现代制造业、服务业和战略性新兴产业领域,一线新增从业人员70%以上来自职业教育。我国已建成全球规模最大的职业教育体系。但另一方面,相关重点领域技能型人才的缺口依然很大,制约着我国经济社会的发展与科技创新。因此,发展职业教育是我国教育发展布局的必然抉择,其对于培养新型技术人才,促进中国就业、创业和创新具有战略意义。

在此背景下,必须改变“重普轻职”的观念,应当大力提振社会对职业教育的认可程度与信心。这就需要国家立法对于职业教育进行规范确认。通过立法,明晰职业教育的性质与类型,申明职业教育与普通教育具有同等重要地位。

(二)职业教育的发展路径亟待规范优化

职业教育的整体发展路径也需要通过立法加以明确和保障。既有的职业教育立法虽然起到了基础

王思杰/厦门大学嘉庚学院 (厦门 363105)

性的规范作用,但尚存缺憾。首先,职业教育体系化欠缺。1996年颁布的《职教法》规定比较粗疏,对职业教育的内部构成与外部关系界定不甚清晰,这导致社会公众对“普职双轨制”“普职分流”等问题产生误解,加剧了职业教育是低层次教育的错误认识。更重要的是,在规范性上,旧法对职业教育的体系建构不完善,虽然也将职业教育划分为职业学校教育和职业培训两大类,但规定相对简单,没有对职业教育进行更细致的分类,也没有确立职业教育的深造途径及其与普通教育的学历衔接机制。这使旧法未将职业教育作为一种教育类型在整个“大教育”体系中加以定位,职业教育的系统性特点未能彰显。

其次,产教融合导向不清晰。旧《职教法》虽然也强调职业教育与产业发展的结合,但其“产教结合”的表述被学者认为有机械性和滞后性的缺陷。产教关系主要立足于职业教育与企业的关系之上。但在“产教结合”的语境下,职业教育和企业之间没有深度联结,尤其是缺少法律关系的建构。因此在合作中,常呈现“走过场”“帮帮忙”的样态。企业和学校的主动性未被激发,关系也不稳定,企业的创新和需求难以及时反馈给职业教育。显然,从规范意义上说,“产教结合”应当予以优化。

最后,职业教育保障措施的缺失。旧《职教法》对于职业教育发展所必要的保障制度规定不甚充分。职业教育是一项高投入的事业,需要大量的物质支持,需要有制度性的保障。例如,各级政府统筹职业教育的主管机关,职业教育学生的助学贷款、奖助学金,相关的金融、财政优惠等,对于促进职业教育的发展有着重要作用,但旧法未详作规定,形成了较大的规范漏洞,亟需完善。

(三)职业教育需要融贯入现行教育法整体框架

教育法的法典化已成为我国教育法发展的重要趋向。而法典化必须以教育法的体系化为前提基础。^[2]作为我国教育法的重要组成部分,职业教育的发展理应与我国教育法体系化的进程相契合。职业教育法律自身的整合除了为职业教育的长远发展提供法律基础、为技能型社会的建设构建法治保障外,还需要达到以下两个目标:其一,职业教育法在宏观指导思想上与教育法的一般主旨相符合;其二,职业教育法与其他教育法,如高等教育法、民办教育法等,在规范层面上实现融贯,即彼此间协调一致,

逻辑通畅,制度衔接,不会相互冲突。唯有如此,才能在教育法整体的层面上消解教育法律复杂化,促进教育法原则统一,推动教育法的体系化和法典化。显然,旧有法律在这一方面还存在诸多不足,难以完成如上立法使命,必须对其进行全面的完善,提升其体系化程度。因此,新《职教法》颁布施行,也可以理解为是我国教育法法典化进程中的重要一环,其在规范意义上促进了我国教育法的体系化整合,为我国未来编纂教育法典奠定了基础。

二、职业教育法的立法精神

新《职教法》的颁布确立了职业教育法的主旨精神,在价值层面上构建起重要的原则,从而奠定了职业教育法律所必须遵循的基本方针。

(一)遵从政府统筹,鼓励社会参与

兴办职业教育,首先要确立办学的主导性力量和办学主体,确立基本的办学格局。新《职教法》第6条对此进行了明确规定:“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。”这意味着新《职教法》确立了一种由政府进行统筹管理、鼓励企业和社会力量深度参与的多元办学格局。

具体而言包括两个层面:首先,职业教育的发展要遵从政府统筹。其一,政府对职业教育的发展起主导性作用。政府的多个职能部门具体对接职业教育的管理事务。其中教育行政部门负有对职业教育统筹规划、协调的基本职责;人力资源社会保障部门及其他有关部门也将承担相应管理工作。此外,新《职教法》还规定,公办职业学校实行基层党组织领导的校长负责制,发挥党组织在职业教育发展中的领导作用。其二,由国务院统筹、协调全国职业教育工作,显示出国家对职业教育的高度重视。在国务院之下,省、自治区、直辖市政府以及设区的市、县级政府均有对本行政区域内职业教育进行统筹、管理、协调、督导的职责,由此建立起从中央政府直至地方基层政府的职业教育管理体系。其三,新法还理顺了政府各职能部门之间针对职业教育的职责关系。长期以来,职业教育中,职业学校由教育行政部门管理,而技工院校和职业培训由人力资源社会保障部门管理。这导致职业学校、技工院校和职业培训三者缺乏统筹协调,致使技工教育和职业培训受到冷

遇。新法将职业教育的统筹协调提升到国务院级别,必将有利于上述矛盾的解决。

其次,职业教育的发展还必须依赖社会力量的参与。由于国家财力有限,职业教育需要家庭、社会组织投入等多途径来源作为补充。当前,建立政府投入为主、家庭合理分担、其他多种渠道筹措教育经费的投入体制是国际职业教育发展的基本样态。^[3]对我国而言,需要鼓励社会力量配合政府,加大对职业教育的投资。在这一点上,新《职教法》进行了明确规范,确定群团组织、企业、事业单位在符合相关条件后均可广泛、平等参与职业教育事业。新法强调企业是重要的办学主体,力求推动企业尤其是上市公司、行业龙头企业深度参与职业教育办学,投资相关基建,甚至规定“企业开展职业教育的情况应当纳入企业社会责任报告”(第24条);“鼓励行业组织、企业等参与职业教育专业教材开发”(第31条)。另一方面,也鼓励职业学校发挥能动性,主动与企业等社会力量联结,开展补贴性培训以及市场化社会培训,各职业教育实施主体都应自觉实行校企合作,以求获取更多的发展资源。总而言之,以政府管理统筹为基准,鼓励多元主体办学,为职业教育向着综合性立体发展模式演进奠定基础。

(二)确立普职平等,提升职教地位

新《职教法》第53条规定:“职业学校学生在升学、就业、职业发展等方面与同层次普通学校学生享有平等机会。”这一规定从立法层面上明确阐述了普通教育与职业教育之间的平等关系,树立了“普职平等”的理念。鉴于现实中职业教育遭遇的各种歧视和偏见,新规定将对职业教育产生深远的影响。

新《职教法》对于普职平等的界定,可以总结为以下几个要点:首先,新《职教法》所阐述的普职平等,明确了职业教育在我国教育体系中是一种独立的教育类型。普通教育偏重传统知识教育,职业教育主导技术与技能教育,两者只是类型上的不同,没有层次上的高低之分,都是同质的学历教育。职业教育与普通教育在法律地位上同等重要,但各自形成体系,在分轨的基础上融合发展,是形成我国高质量教育体系的“一体两翼”。其次,新法倡导的普职平等是有诸多法律保障的平等。新法规定,“用人单位不得设置妨碍职业学校毕业生平等就业、公平竞争的报考、录用、聘用条件”,这说明立法者认识到职

业教育遭遇歧视和偏见的主要原因,并力图在立法层面加以矫正。再次,职业教育与普通教育的平等是立体、多层次的平等,其既意味着两者法律地位和学生发展机会上的平等,也意味着两者要同等重视、同等投入、同等保障。

职业教育之所以要与普通教育平等,两者之所以需要协调发展,是因其能够创造更多的教育多样性,而教育的多样性是教育对人的发展差异性的尊重和适应。两者都是我国国民教育体系和人力资源开发不可或缺的组成部分,统一于全民终身学习体系建设的历史进程中。

(三)构建完整体系,保障升学衔接

在确立普职平等的教育格局基础上,新《职教法》对职业教育内部体系进行了全面完善:其一,构建更加完整的职业教育体系;其二,建立起职业教育内部的升学机制及其与普通教育的衔接机制。

既有立法已经初步建立起职业教育的体系,但新法根据近三十年中国职业教育的实践对之进行了全面的补充、细化,丰富了以职业学校教育和职业培训为主干、兼及各类特殊职业教育形式的职业教育体系。相比于体系化建构,新《职教法》更为突出的特点是明确了职业教育的升学渠道及普职衔接机制。

职业教育的升学体系关系极为重大,新《职教法》对此进行了回应。第15条“高等职业学校教育由专科、本科及以上教育层次的高等职业学校和普通高等专科学校实施”的规定,以及第53条“高等职业学校和实施职业教育的普通高等专科学校应当在招生计划中确定相应比例或者采取单独考试办法,专门招收职业学校毕业生”的规定,都昭示新法在立法层面上打通了职业教育中升高、专升本和获取学位的通道,职业教育的学生是可以不断升学深造,接受高层级职业教育乃至本科及以上层次的高等普通教育的,这不仅完善了对职业教育学生权益的立体保护,亦将极大激发职业教育学生的学习热情。2021年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》强调,到2025年,“职业本科教育招生规模不低于高等职业教育招生规模的10%”。这说明,国家将着力发展高层次职业教育,其导向意义对未来职业教育的发展有着不可估量的影响。

另一方面,新《职教法》还进一步加强了不同类

型职业教育之间,以及职业教育和普通教育之间学分、资历和其他学习成果的认证、积累和转换机制,以增强其制度联通及彼此认可程度,还特别规定了“职业教育国家学分银行”等制度。新法以“普职协调发展”代替了旧有的“普职分流”表述,就是要强调普职融通的理念。在新法构建的体系化教育框架下,在普通高等学校设置本科职业教育专业以及在专科层次的职业学校设置本科职业教育专业都将变为可能,中等职业学校与普通高中、高等职业学校与应用型大学之间实现课程互选、学分互认或将变为现实,这最终将达成我国普职教育完全衔接、构建完整教育体系的发展愿景。

(四)鼓励产教融合,服务就业民生

职业教育以技术和技能教育为本,其特点就是面向市场、立足就业、服务民生、助力产业发展。关于如何弘扬职业教育这一特质,1996年《职教法》提出了“产教结合”的理念。但随着我国经济社会与职业教育的迅猛发展,如前所述,这一理念不再能适应时代的需求。为了更好激发企业与职业教育的双向联动,赋能校企合作与产教互促,新法提出了“产教融合”的新理念。虽然与旧有的“产教结合”只有一字之差,但其代表的立法精神别有深意。“融合”意味着企业和职业教育不仅是机械上的联系,而是要“融”为一体。对此,新法有较多具体的制度规定,不仅涉及国家对企业办学主体资格的认可及相关鼓励、支持,还涉及“产教融合型企业”“职业教育实习实训基地”“职业教育专业教材开发”等诸方面,从而描绘了一个较为立体的产教融合新业态。

正如学者所言,产教融合、校企合作是职业教育的本质要求和基本特征。^[5]在产教融合的语境下,企业在学校建设、施教方案筹划、人才培养等各个方面全面介入职业教育,这必然使职业教育的教学成果更加面向市场,相关人才培养更加贴合就业与创业的需求,强化定向式技能培训供给以赋能低收入群体增收,^[6]继而更有利于我国民生事业以及技能型社会的发展。

此外需要指出的是,职业教育的发展还与新兴产业发展紧密对接。国家根据产业布局大力发展新兴专业,在这一过程中,以技能型教育为基础、体现引导就业功能的职业教育将发挥不可替代的作用。国家可以凭借新《职教法》产教融合的路径指引,率

先发展、打造一批具有新兴行业示范意义的产教融合型企业,同时积极培育市场导向,使校企各方在供需匹配、服务精准、运作规范等方面深度合作,共同助力相关新兴产业的成长。这对于国家新一轮产业升级、拉动就业、服务民生都有重要意义,对于职业教育本身的发展也极具益处。

三、职业教育法的体系建构

新《职教法》在确立、阐扬立法精神的同时,还从规范层面充实了职业教育法自身的体系构建,从而将职业教育法的体系化水平提升到了全新的高度。具体而言,新《职教法》奠定了以下六大规范体系。

(一)职业教育的基础结构体系

新《职教法》强调职业教育的使命是培养“高素质的技术技能人才”,涵盖综合素养(包括职业道德及科学文化知识)与行动能力(以技术技能为基础)两大范畴。以此为基础,新《职教法》构建起了职业教育的基础结构体系,该体系由学校教育、职业培训及特殊职业教育三种类型组成,每一类型又下分若干种类,具体如表1所示:

表1 职业教育基础结构

职业教育	学校教育	中等职业学校教育	由高级中学教育层次的中等职业学校(含技工学校)实施
		高等职业学校教育	由专科、本科及以上教育层次的高等职业学校和普通高等职业学校实施(符合条件的技师学院纳入高等职业学校序列)
	职业培训	就业前培训	由相应的职业培训机构、职业学校实施
		在职培训	
		再就业培训	
		其他职业性培训	
	特殊职业教育	军队职业技能	相关等级纳入国家职业资格认证和职业技能等级评价体系
		残疾人职业教育	由残疾人教育机构、职业学校和职业培训机构实施

以上职业教育的结构体系还有两点需要特别阐明:其一,如前所述,新《职教法》力求建立起职业教育之间以及职业教育和普通教育之间的贯通、衔接渠道。职业教育的学生完成学业,参加并通过考核,可以获得相应学历证书及其他学业证书、培训证书、职业资格证书和职业技能等级证书(第51条);同时还确认职业培训学分、资历以及其他学习成果能够得到教育体系中其他类型教育的承认,并可以进行转换(第17条)。因此,该体系能够较好协调和平衡职业教育内部与外部的关系,是纵向贯通和横向融通兼备的“立体交叉”式现代职业教育体系。

其二,职业教育体系是一个开放的体系。新《职教法》在多个地方对相关问题做了灵活、开放的规

定。如在职业教育学校的确定上,立法称其他学校、教育机构或者符合条件的企业、行业组织“可以实施相应层次的职业学校教育或者提供纳入人才培养方案的学分课程”(第15条),这显然为在实践中创设、开发符合现实需要的其他新兴职业教育学校或课程打开了制度上的窗口。类似情况在职业培训中亦有规定。这说明,新《职教法》灵活运用授权性规则,力图保持职业教育体系安定性与稳定性的动态平衡,在保证体系中新旧制度衔接与协调的同时为教育法治现代化的改革实践留足空间。^[7]

(二)职业教育的法律关系体系

根据新《职教法》的规定,能够梳理出比较完整的职业教育法律关系体系。职业教育法律关系本质上属于教育法律关系的一种,因此其亦呈现出公私法交融的普遍化倾向。^[8]但是,因为立法所强调的在职业教育发展中国家主导、统筹的因素以及对社会力量办学、产教融合的鼓励,职业教育法律关系相比其他教育法律关系更加复杂。经过梳理,职业教育法律关系大致分为两大类,分别是职业教育行政主管部门法律与职业教育实施法律关系。前者主要涉及职业教育行政管理中的权力与责任,后者主要调整职业教育实施中的权利与义务。两大类法律关系下又包含若干具体法律关系,涉及的主体有各级政府及教育行政部门、职业学校、职业培训机构、各种社会办学组织、职业教育教师和学生等,这充分说明职业教育多元主体参与,法律诉求及利益多样化的生态。申言之,就是政府与教育机构严格依法履行教育职责,教师具备相应教学资格与技能,企业等社会组织与职业教育有机衔接,受教育者的合法权益被依法保障。职业教育法中复杂的法律关系可以梳理如下:

表2 职业教育法律关系的体系构成

法律关系基本类型	所含具体法律关系	法律关系的性质与内容
职业教育行政主管部门法律	各级政府及教育行政部门对职业教育进行统筹、分级管理形成的相互之间的法律关系	体现公法关系,界定权力与责任
	政府及教育行政部门与职业教育机构(职业学校、职业培训机构)的法律关系	
	政府及教育行政部门与职业教育教师的法律关系	
	政府及教育行政部门与职业教育学生的法律关系	
	政府及教育行政部门与职业教育相关社会组织的法律关系	
职业教育实施法律关系	职业教育机构与职业教育学生的法律关系	兼有公法和私法的特点,既有教育实施相关的权力因素,亦有私法意义上的权利义务关系。
	职业教育机构与职业教育教师的法律关系	
	职业教育教师与职业教育学生的法律关系	
	职业教育机构之间的法律关系	
	职业教育机构与其他教育实施主体之间的法律关系	
	职业教育机构与相关社会组织的法律关系	

需要指出的是,如上法律关系中,师生法律关系等一些内容其他教育法律也有涉及和调整,而与《职业教育法》有着特别密切联系的法律关系主要有政府与职业教育机构的法律关系、职业教育机构与以企业为代表的社会办学组织之间的法律关系职业教育机构之间以及职业教育机构与其他教育实施主体(如普通教育的学校)之间的关系等,^[9]可以将其称为“职业教育核心法律关系”。这其中又以职业教育机构与企业等社会组织之间的法律关系为典型,这种法律关系可以简称为“产教关系”,是新《职教法》所重点界定、规范和调整的,最能彰显《职业教育法》的基本精神。“产教融合”等理念正是需要以合法、合理且富有生力的产教关系才能更好加以呈现。

(三)职业教育的人才培养体系

新《职教法》构建起了较为完整的职业教育人才培养体系,其涵盖的职业教育类型全面;同时,体系内不同层次的职业教育还相互融通与衔接,主要特点如下:

首先,覆盖了职业教育人才从道德品质到技术技能的全方面培养。职业教育兼具外显的服务经济、文化和生态建设等社会功能与内隐的育人功能。^[10]因此,新《职教法》明确规定,“职业教育必须坚持中国共产党的领导”,“坚持立德树人”,增加了“应当弘扬社会主义核心价值观,对受教育者进行思想政治教育和职业道德教育”的规定(第4条),形成尊重公共秩序、遵守社会公德的法治思维,^[11]从而夯实职业教育的思想政治与道德基础;另一方面,依据“产业布局 and 行业发展需要”提升职业教育,立足培养高素质技术技能人才,紧密对接我国产业升级与技术变革,构建技能型社会,契合我国经济社会高质量发展需要的能工巧匠、大国工匠等人才培养的情境与制度设计。^[12]综上所述,新《职教法》确立的人才培养体系是德技兼修、着力于品格与能力协调塑造的。

其次,包括了尽可能多的类型,联通了诸多体系。从宏观上说,职业教育包含职业学校教育和职业培训两大类。而前者又有中等与高等之别。高等职业教育以职业需求为导向,兼顾专业知识和实践技能教学,培养具有专业学位研究能力的应用型人才,^[13]涵盖了专科、本科、硕士、博士四个层次,本科以上各层次亦设置了相关的学位。此外,如前所述,按照新《职教法》的精神,中等与高等职业教育都有

各自的深造渠道,不同层次的职业教育有效贯通,职业教育与普通教育两大体系亦相互融通,由此形成了全面、立体、动态的人才培养体系。

最后,设置了诸多可以继续深化、形塑的职业教育方向。根据新《职教法》,国家针对不同地域、人群以及产业、职业的需要,为多元多类型的职业教育预设了发展的空间。未来,国家可以依据《职教法》的规定,结合中国乡土社会和多民族国家的基本国情,^[14]按需发展面向农村的职业教育,革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地区的职业教育,转岗、再就业、失业人员职业教育,残疾人等特殊人群的职业教育等等。此外,新法还规定了“中国特色学徒制”等特色培养机制,由此建构起多层次多分支、多元并存的职业教育人才培养体系。

(四)职业教育的实施保障体系

新《职教法》确立了更加全面的职业教育保障制度,从各个方面确保职业教育能够蓬勃发展,其既设定了职业教育内部的治理结构,又规范了职业教育发展所必需的资源供给。就治理结构而言,新法强调政府及其职能部门在职业教育发展中的统筹功能,但更重要的是,新法规定职业学校校长负责制(第35条)及“依据章程自主管理”(第36条),并对其设立条件、活动范围以及监督机制进行了界定,这也就意味着国家保障职业教育机构的主体性与自主性。同时,立法还鼓励、倡导多元办学主体,夯实职业教育的办学根基。

在此基础上,新《职教法》以专章内容对职业教育的经费支持及各种保障措施进行了规定。就经费而言,立法秉持的精神依然是政府进行统筹,同时鼓励通过社会力量等多种渠道为职业教育的发展筹集资金。具体而言,政府“按照事权和支出责任相适应的原则”落实职业教育经费,保障国家教育经费适度向职业教育倾斜。新法补充完善了教育经费的内容、使用规则,扶持与捐赠路径,规定了职业教育享受的相关资金政策优惠。另一方面,大力鼓励企业、事业单位、社会组织、公民个人对职业教育的资金投入与金融支持,倡导社会组织和多元主体对职业教育捐资助学。而对于实现“产教融合”之关键的企业,新法明确对其进行金融、财政、土地等方面的支持,给予相应的税费优惠,以最大程度地鼓励企业更多参与职业教育的发展,尤其是加大资金方面的投入。

经费之外,新《职教法》还规定以科研与教材、教资开发为着力点,推进职业教育资源的共建共享,以深化职业教育在不同区域、行业 and 部门中的影响力,汲取更多优质资源,保障教育的实施。立法还倡导为职业教育建立健全信息统计和管理体系、职业教育服务和保障体系、加大职业教育的公益宣传等,以求为职业教育的发展建构起全面系统的支持和保障。

(五)职业教育的法律责任体系

新《职教法》健全了职业教育的法律责任体系,依次明确了与职业教育相关的企业、职业学校与职业培训机构以及相关国家机关的法律责任。此外,第63条又以准用性规则指引在相关责任追究领域中适用《教育法》与《劳动法》的规范。这两部法律着力调整教师与学生之间的教育法律关系以及学校或其他用人单位与受雇教师之间的劳动法律关系,并设有相关的责任条款。因此,新《职教法》建构的追责体系基本涵盖了职业教育所涉及各类主体及其法律关系。这意味着,新法在赋予各主体充分的权力、权利和自由的同时,也以法律责任的规范明晰了权力与权利的边界,更加确定了各主体的法定义务。

新《职教法》责任体系的核心是强化政府、学校以及企业对于职业教育的办学责任。尤其是对于职业学校,新法第36条赋予其专业设置、教材选编、学制设定、教师选聘等方面的诸多自由,因此其也承担最主要的法律责任,需要做到信息公开,校务、校长以及办学成果要接受党和政府及社会的督导、监督与评估。

从责任的属性上说,新法界定的法律责任主要是行政责任,这大概因为“《职教法》的价值取向偏向于教育法公法的强制性规范”。^[15]其具体包括对企业与学校的行政处罚,如责令改正、吊销办学许可证、责令停止办学、没收违法所得、罚款等,也包括对国家机关工作人员的行政处分。此外,立法还通过准用性规则引入了刑事责任、教育和劳动法律责任等,进一步健全了职业教育相关的法律责任体系,有利于法律责任“全面覆盖”“问责有力”的实现。

(六)职业教育外部衔接的法律体系

如上所述,新《职教法》构建起了一个庞大的职业教育法律体系,从人才培养到保障措施再到法律责任,其所涉及的法律关系远远超过了《职业教育法》本身,与许多外部法律都建立起了衔接关系,而

这些衔接关系也形成了一个体系。该体系从联系紧密程度上看,主要分为教育法律和非教育法律两个板块。

各种教育法律与职业教育法的联系是直接且密切的。除了作为教育一般法的《教育法》对《职教法》有着统领性影响外,《高等教育法》和《民办教育法》与《职教法》的衔接最为显著。如前所述,新《职教法》建构的职业教育与普通高等教育互认融通的“立交桥”,使职业教育学生能够理直气壮地行使《高等教育法》规定的学位获取等诸多权利,并产生相应法律后果。此外,依据新法,普通高等学校本身就是高等职业学校教育的实施主体之一,这使得职业教育与《高等教育法》联系更为紧密。

另一方面,新法倡导发展多层次多类型的职业教育,鼓励多元办学,尤其强调企业等社会力量参与职业教育的兴办,推动职业教育治理架构优化、治理机制完善与治理效能的提升。^[16]而依据《民办教育促进法》第2条的规定,“社会组织或者个人,利用非国家财政性经费,面向社会举办学校及其他教育机构的活动”皆受《民办教育促进法》调整;此外,新《职教法》也确认了“民办职业学校”的存在,因此职业教育与《民办教育促进法》也产生了直接的衔接。职业教育与国家经济发展趋势、产业结构调整方向的联系更为紧密,^[17]这为企业更多参与职业教育留下巨大空间,而“产教融合”理念的确立,尤为企业办学提供了坚实保障。民办教育在丰富教育体系、扩大办学资源、培养多层次人才方面有着巨大价值,^[18]职业教育与民办教育的结合或能促成彼此的双赢,此外,

《教师法》《学位条例》《教育督导条例》《教育行政处罚暂行办法》等也是教育法律中与《职教法》产生外部衔接的法律。

因为《职教法》运用准用性规则以及自身法律关系的复杂性,也有诸多非教育法律与《职教法》产生衔接关系,如《劳动法》《刑法》以及相关行政法律等。这些法律与职业教育的对接,形成了《职教法》的规则支持体系。

四、结语

新《职教法》的颁布对于我国职业教育法的发展具有里程碑式的意义,其确认的立法精神与规范体系有利于塑造职业教育的社会共识,对推动我国未来职业教育高质量发展有着深远影响。在法律规定的基础上,政府机关及社会各界应当共同努力、积极作为,更具效率地扎实推进中国现代职业教育体系的建设。在这一过程中,应当充分发挥新法的引领作用,落实法律的既有规定,切实将新《职教法》作为职业教育领域的基本法以及建构技能型社会的根本性规范,实现个人价值观与法律价值的规范一致性,^[19]使我国职业教育能够蓬勃发展,赋能产业升级,服务国计民生,培养更多高素质技术技能人才,为实现中国式现代化、全面建设社会主义现代化国家提供丰富的人力资源和技能支撑。

本文系国家社会科学基金教育学一般课题“我国教育法典编纂的框架体系研究”(BAA220169)的部分成果。

(责任编辑 穆树航)

参考文献

- [1]杨梓樱.我国职业教育对经济增长的贡献率分析——基于1985-2017年教育及经济数据[J].教育学术月刊,2020(12):30-39.
- [2]任海涛.论教育法体系化是法典化的前提基础[J].湖南师范大学教育科学学报,2020(06):15-24+76.
- [3]马雷军,周文娟,王许人.《职业教育法》修订要处理好九大关系[J].职业技术教育,2021(12):7-11.
- [4]刘复兴.教育政策的价值分析[M].北京:教育科学出版社,2003:129.
- [5]葛道凯.中国职业教育二十年政策走向[J].课程·教材·教法,2015(12):3-13.
- [6]瞿连贵,邵建东.新时代职业教育赋能共同富裕的现实困境与推进策略[J].高校教育管理,2022(5):33-39+51.
- [7]周洪宇,方晶.学习习近平法治思想 加快编纂教育法典[J].国家教育行政学院学报,2021(03):16-25.
- [8]任海涛.论教育法典化的实践需求与实现路径[J].政治与法律,2021(11):17-29.
- [9]李新生.关于《中华人民共和国职业教育法》修订内容的理性反思[J].现代教育管理,2021(09):122-128.
- [10]彭洪莉,朱德全.职业教育服务乡村振兴:多维演进与未来图景[J].教育发展研究,2022(19):31-40.
- [11]郭定仲.民法典视野下高校法治教育新论[J].青少年犯罪问题,2022(2):150-160.
- [12]彭凌龄,路宝利.职业生涯教育逻辑阐释:基于新修订职业教育法[J].江苏高职教育,2022(02):48-55.

- [13]卢少华.新时期高等职业教育的内在逻辑与发展要求——评《高等职业教育的改革与发展》[J].科技管理研究,2021(23):250-251.
- [14]陈·巴特尔.新修订的《中华人民共和国职业教育法》的亮点与新意[J].职业教育研究,2022(07):5-6.
- [15]黄亚宇,李小球,雷久相.《职业教育法》修订的演进历程、法理基础与价值取向[J].职业技术教育,2021(27):27-32.
- [16]陈越,蒋家琼.高等职业教育多元共治的架构、机制与效能研究——基于江苏省高等职业教育国际化政策的分析[J].高校教育管理,2022,(03):57-67.
- [17]任怡平.新时期我国职业教育改革的应然转变与发展指向——基于《国家职业教育改革实施方案》的背景[J].成人教育,2020(10):59-64.
- [18]王思杰.教育法典中民办教育法编的内容安排[J].青少年犯罪问题,2021(6):40-51.
- [19]雷槟硕.实现全民守法的路径转变:从强制到法治教育[J].青少年犯罪问题,2021(4):140-151.

The Legislative Spirit and Normative System of Vocational Education Law

WANG Sijie

(Tan Kah Kee College of Xiamen University, Xiamen 363105)

Abstract: The revision of the Vocational Education Law is to respond to the realistic demands of the development of vocational education in China, such as improving the recognition of vocational education, optimizing the development path of vocational education, and integrating vocational education into the overall framework of the Education Law. The legislative spirit established by the new law emphasizes that the development of vocational education should comply with the overall planning of the government, encourage social participation, improve the status of vocational education to achieve equality between general and vocational educations, build a complete system of vocational education, ensure the integration and cohesion of the systems, and encourage the integration of industry and education, so that vocational education can serve the employment and people's livelihood. For this reason, the new legislation has constructed six normative systems, which respectively involve the basic structure, legal relationship, talent training, implementation guarantee, legal responsibility and external connection of vocational education, thus laying a solid institutional foundation for the development of vocational education in China.

Keywords: the new vocational education law, equality between general and vocational educations, integration of industry and education, normative system