

# 民国时期职业教育立法的基本特征及当代价值

祁占勇 齐跃丽

(陕西师范大学 教育学院 陕西 西安 710062)

**摘要:** 职业教育法律是促进职业教育有序发展、保障公民接受职业教育权利的基本规范,科学立法、民主立法、依法立法是职业教育法治化的重要保证。民国时期职业教育立法具有内容比较全面、主体相对明确、技术较为规范等特点,形成了完整的职业教育法律体系,不仅构成了近代教育法制的重要组成部分,为近代职业教育发展提供了法律支持和制度保障,而且对于当前我国职业教育法治建设中职业教育立法的科学性和民主性、可操作性、适时修法、确保统一性、完善体系、强化执法等方面仍有一定的借鉴意义。

**关键词:** 民国时期; 职业教育立法; 发展演进; 基本特征

**中图分类号:** G720 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-413X(2021)01-0103-09

**DOI:** 10.13763/j.cnki.jhebnu.es.2021.01.015

近代职业教育经历了从传统到现代、从封闭到开放、从零散到体系的蜕变。职业教育法制建设也从民国时期的效仿西方、本土探索中启航。“从历史中,我们能够审视自己,好像选取时间当中的某一时刻,对过去和未来进行深思,把过去分析得愈透彻,对未来发展可能就把握的多些”<sup>[1](P58)</sup>。教育史学家王炳照先生曾说“把历史比作一面镜子,而教育工作者所要做的工作,就是努力将历史这面镜子擦亮。”<sup>①</sup>因此,如何实现我国职业教育的可持续发展,能够从近代职业教育立法这段历史中寻找合理的答案。

## 一、民国时期职业教育立法的发展及演进逻辑

民国时期职业教育立法主要指1912年中华民国建立至1949年国民政府撤离这一阶段的职

业教育法制建设,其大致分为以下三个阶段。

(一)以“效法日本”为特点的职业教育立法的发轫期(1912-1921年)

在西学东渐、教育救国、实业救国等社会思潮的推动下,振兴实业教育、兴办实业学堂、培育实用人才,成为近代中国追赶世界脚步、变革传统教育所迈出的一大步。伴随着社会政治、经济、文化等环境变革,作为这一时期政治经济发展产物的职业教育,同样在功能上担负起稳固政治、振兴经济的社会作用,在发展路径上步入了效仿和借鉴之路。自1912年民国建立以来,最初10年所颁布的学制无论从内容还是模式上,都体现了效仿日本的特点,如1912-1913年颁布的“壬子癸丑学制”是参照日本明治维新后新学制所制定。在1912年至1921年这一时期,职业教育法制建设从无到有、稳步前行,在“效法日本”的学习之路

收稿日期:2020-06-15

基金项目:国家社会科学基金“十三五”规划2017年度教育科学一般课题“教育供给侧改革的基本理论问题与制度保障研究”(BAA170014)

作者简介:祁占勇(1978-)男,宁夏彭阳人,博士,教授,博士生导师,主要从事职业教育政策与法律研究;  
齐跃丽(1995-)女,洛阳嵩县人,硕士研究生,主要从事职业教育政策与法律研究。

上探索职业教育的发展。

1912年中华民国临时政府建立,时任教育总长的蔡元培在整治教育秩序、推动教育改革的同时,开始着手新学制的拟定以适应时代的发展,最终以教育部第七号令的形式颁布了《学校系统令》,至1913年一系列教育法令、学校规程陆续公布,并不断补充和修改,最终整合为完整的学制,即《壬子癸丑学制》。清末民初,赴日留学成为一股热潮,留日学生回国后在民初学制制定中发挥了极其重要的作用,“成立于1912年5月的教育部一厅三司70人中,有60余人有留日背景,学制起草主要参与人也多为留日归来者”<sup>[2]</sup>,因此,该学制具有效法日本教育体制机制、借鉴日本教育制度模式的鲜明特征。

“1913年8月公布的《实业学校令》和《实业学校规程》是这一时期职业教育法制的主要载体”<sup>[3] P48</sup>。除此之外,“1914年5月19日由教育部颁布的《教育部令行各省筹设商业学校》、1915年10月1日由教育部颁布的《实业教员养成所规程》、1918年1月18日由教育部颁布的《教育部通咨各省声明实业学校附则》、1918年2月4日的《教育部通咨实业会议议决实业学校给予公费办法》、1919年2月11日《各实业学校暑假期内应令学生轮流实习或实地调查训令》、1919年9月16日的《教育部训令重申职业学校宗旨》”等一系列法律法规与政策文件,是对这一时期职业教育立法实施所作的补充性配套文件<sup>[4] P17</sup>。其中《实业学校令》对职业教育办学宗旨、办学层次、办学类别和教育经费等进行了宏观规定,《实业学校规程》则在农、工、商、商船、补习实业学校五类教育机构的课程、年限等方面做了具体规定,且最后一章“附则”部分,授予职业教育机构一定的自由决策权,留有办学的伸缩余地。该学制中职业教育法制的突出特点:一是办学层次的转变,从之前的三层办学体系转变为甲乙两层办学体系,缩减了高等教育层次的实业教育;二是实业教育的多样化发展,具体表现为从学校种类的不断丰富、各级政府和社会团体并存的办学主体多样到经费来源多元。这些法令统一整合形成了相对全面的学制体系,但该学制并未坚持“‘计划采用欧美各国的有益之处,并以本国实际情形为基础,最终形成一个完美的学制’的初衷”<sup>[5] P65</sup>,但其

效仿日本学制,也是当时促进职业教育法制化、体系化的大胆尝试。

(二)以“借鉴美国与本土创建并重”为特点的职业教育立法的探索期(1922-1931年)

民初学制的制定虽以日本学制为蓝本,但对其制度照搬照抄、模式生硬套用,使我国学制在本国推行实施中出现了水土不服,暴露的问题使新学制的出台和旧学制的改造迫在眉睫。1922年新学制的制定虽同样效仿西方,借鉴美国,但并非盲从美国学制。“1919年,全国教育联合会召开年会,讨论修改学校系统,施行新学制问题,经过三届年会的讨论,直到1921年在广州召开的第七届教育联合会上对新学制系统草案进行了议决。1922年,在济南召开教育年会,对新学制系统草案再次议决。同年9月,教育部在北京举行全国学制会议。同年10月在济南召开的全国教育联合会第8届年会讨论,并于11月1日以大总统命令的形式,公布了《学校系统改革案》”<sup>[6]</sup>。1922年新学制由全国一省教育会一联合会提出草案,最终形成决议并通过。

从以上过程不难看出,新学制经过了长期的酝酿,在较高程度上集中了教育界的智慧。与以前的学制简单地套用外国模式不同,此时人们对旧制的检讨和对外国模式的借鉴都是比较理性化的<sup>[7]</sup>。这一时期,职业教育立法从单纯的效仿借鉴逐渐向有效融合、本土创建转变,有国民教育特色的职业教育立法开始显现。

1922年新学制中职业教育法制部分区别于以往学制,突出特点:一是职业教育办学理念人性化,形式灵活多样,满足不同受教育者的不同职业教育需求。因新学制采用综合制,在各个教育阶段都有职业教育的渗透,初等教育阶段中职业教育内容的增设和高等教育阶段中普职分设的灵活分流,使职业教育体制以中等职业教育为主力军,附之初等教育阶段的职业教育准备和高等教育阶段的职业教育延伸的形式得以确立,且中等职业教育以不同修业年限及不同职业程度如完全职业科、渐减普通、渐增职业学科等多形式开展。二是加强普职融通。新学制改变以往职业教育自成体系的传统,转变为普职融合的综合制,除专门的职业学校,在普通学校附设职业科,使普通中学的单一升学功能转变为兼顾升学、就业的双重功能,不

仅吸收美国学制的特点,也保留了日本学制中优势的部分。三是职业教育内涵发生变化。从实业教育到职业教育的演变,表明职业教育法制中职业教育概念由原来以推动实业经济发展的“实利教育”向兼顾技术传授、道德培育的公民职业教育的转变。

1928年《戊辰学制》是在1922年新学制的基础上进行修订的。《戊辰学制》从形式和内容上大体继承了壬戌学制,主要的改革体现在对综合中学制的限制,规定可独立设置初、高级职业中学。与1922年新学制最大的区别在于该学制将职业教育从普通教育中分离出来,且更注重结合当时社会的实际情况制定职业教育的发展政策,例如,“在初级中学进行普通教育,但根据地方需要,兼设农、工、商等多种实业科;在高级中学里设普通科,除此之外农、工、商、家事、师范等科也开设,但应该根据地方具体情形,适量开设普通科”<sup>[8] (P95-96)</sup>等等。1929年南京国民政府公布了《专科学校组织法》和《专科学校规程》,对专科学校的办学性质和教育功能重新定位,将学校的培养目标从高等学术方面的专门人才转向实用科学的技术人才,“随着1935年《修正专科学校规程》的施行,逐步形成了独立的高等专科职业技术教育制度”<sup>[9]</sup>。

(三)以“寻求科学发展”为特点的职业教育立法的成熟期(1932-1949年)

自20世纪20年代末期以来,民国职业教育发展进入低迷期,全国职业学校数量逐年削减。效仿美国综合学制的做法,使得职业教育在综合中学中的发展缺乏独立性和重视度,新学制虽提倡普职融通,但对普通科和职业科以及职业科之间如何贯通衔接缺乏明文规定,且1931年国联教育考察团来华的教育考察中,对我国中学分科及职业教育实施等方面提出了批评,认为我国职业教育的发展不应生搬硬套国外做法,应立足国情,实现本土化发展。因此,国民政府开始对教育制度进行改革,“1931年2月,国民党中央执行委员会会议决《确定教育目标与改革教育制度案》,将戊辰学制未明确废止的综合中学制废止”,将中等教育阶段的普通教育、师范教育、职业教育设为三个独立体系。1932年以来,国民政府开始在法制层面调整教育制度,陆续出台《中学法》《师范学

校法》《职业学校法》以及《小学法》《大学法》,恢复各类教育的独立体系,“从1931年4月教育部下达专对职业教育的536号训令开始,以1932年颁布的《职业学校法》《职业学校规程》《职业补习学校规程》为核心,形成了一系列较完备的职业教育法规”<sup>[3] (P60-61)</sup>。

1931年教育部出台《职业教育设计委员会规程》,并成立职业教育设计委员会。该委员会会对《职业学校设施原则》《职业学校设施标准》《职业学校生产实习标准》等法律法规文件进行商讨和决议,对职业学校实施的具体内容做出了明确的法律规范。1932年颁布的《职业学校法》从宏观层面对职业教育办学机构的培养目标、办学层次、办学原则等进行规定。1933年《职业学校规程》颁布,此规程依据《职业学校法》的内容和精神,从微观层面对职业教育办学机构在实施过程中所涉及的经费、师资、课程、成绩考核、管理等分章节做出明确规范,各章节内容详实具体,章节之间逻辑严密。1933年4月教育部又出台了各省市在开展中小学师范教育和职业教育时应该特别注意的事项,提出“要设置一个单独的职业学校,先期实业科在各省市中学内设置,应斟酌具体情形,从下一学期起,将职业科单独开设,独自组织学生,称为职业学校”<sup>[10] (P189)</sup>。随后,1933年9月出台《职业补习学校规程》,对职业补习学校的培养目标、入学条件、修业年限、授课、师资等方面做出具体规定。1933年10月颁布《各省市推行职业教育程序》等,规定职业教育经费应逐年递增。之后,教育部又先后颁布了《各省市县教育行政机关实施升学及职业指导办法大纲》(1933年)、《各省市教育行政机关设置职业指导组暂行办法》(1935年)、《各省市推行职业补习教育办法大纲》(1936年)等职业教育方面的政策,南京国民政府先后颁布了《创设县市初级实用职业学校实施办法》(1938年)、《各省市实施分区辅导职业学校办法大纲》(1939年)、《教育部协助职业学校生产资金暂行办法》(1940年)、《公私营工厂矿场推行职业补习教育并利用设备供给职业学校学生实习办法纲要》(1941年)、《短期职业训练班实施办法》和《工业职业学校学生利用工厂设备实习办法》(1945年)、《实业机关或职业团体办理职业学校或职业训练班奖励办法》(1946

年)等职业教育方面的法规,使民国时期的职业教育法律体系更加完整。

这一时期的职业教育立法以1932年《职业学校法》为核心,以系列法规章程为配套,从办学层次上涵盖了初等、中等、高等职业教育,从办学类型上涵盖职业补习、职业指导、专门职业学校,形成了一个内容广泛、结构清晰的职业教育法律体系。该时期的职业教育法制建设明显趋于成熟,从立法技术层面来看,以法治教观念不断强化,突出以法制手段规范职业教育发展,且出台的法律法规相较于之前,体系清晰,内容具体,更具可操作性;从立法内容来看,经过效仿日本、借鉴美国、本土探索和反思改革的过程,这一时期的职业教育法制呈现出立足国情、科学发展的特征,逐步开始科学借鉴、有效融合与独立探索,具有中国特色的职业教育法制和职业教育体系日渐成熟,反映了民国时期职业教育立法演进历程的逻辑与规律。

## 二、民国时期职业教育立法的特征分析

从近代职业教育的演进历程来看,民国时期职业教育法制建设经过职业教育立法的发轫期、探索期和成熟期,逐步实现了从最初机械模仿到理性借鉴、有机融合、本土创造的转变。呈现出内容全面、主体明确、技术理性、体系完整等基本特征。

### (一) 职业教育立法的内容比较全面

“立法是对权利资源、权力资源以及其他有关社会利益,进行法定制度性配置和调控的专门活动”<sup>[11] (P49)</sup>。而社会资源、权力的配置,社会事物发展的边界与规则,将以法的形式体现在法的内容中。民国时期职业教育立法内容涵盖范围广泛而丰富,包括职业教育发展的各个方面,从宏观层面对职业教育体系进行设计,明确规范职业教育办学层次、办学类别、办学方针、办学宗旨、办学原则、教育经费等;从微观层面对各级各类学校的培养目标、学生入学资格条件、学科设置、课程规划进行规定,并对学生入学考核、修业年限、师资培养、硬件设施、办学经费以及学员的权利与义务等进行了明文规定。除专门的职业学校外,也包括对职业补习、职业培训、职业指导、实习等多形式职业教育的具体规定。如《实业学校规程》内

容较为具体,“分为7章60条,对于《实业学校令》规定的农、工、商业学校,商船学校,实业补习学校等五类职业教育机构,分章规定了其名称、修业年限、授业学时、入学资格、设备设施以及预科、本科、别科、通习科目。另设‘通则’对各类实业学校开办时的申报项目、教员资格、校舍校具、应具备簿、学校规则等做出具体规定,最后‘附则’一章规定授予各实业学校对学科和实习科目的自由裁量权及该法规生效日期”<sup>[12]</sup>。

民国时期职业教育立法内容的不断丰富与扩充,意味着民国职业教育发展水平的提升,立法宗旨的渐变使职业教育从服务社会政治经济的工具性价值,逐渐向服务个人个性与生活发展的人文性价值转变,其中1922年新学制是职业教育政治性转向人文性的标志。

### (二) 职业教育立法的主体相对明确

“近代教育立法一般不是由某一个主体单独地决定,而总是由特定的机关、权力组织或个人参与,在这些参与者的主持下,或是与诸多机关、组织和人员发生某种关系,从而在这一过程中进行和完成的”<sup>[13] (P78)</sup>。民国时期,职业教育立法主体遵循多元化、民主化的发展逻辑。除了专门的立法机构外,具有职业教育立法职能的教育行政机构和民间教育团体机构,也是职业教育立法主体的重要组成部分。就专门的立法机构而言,临时国会(参议院)、国会、政治会议、约法会议、参议院等立法机构并没有直接参与职业教育立法活动,国民政府的立法院是负责职业教育立法的专门立法主体并直接参与职业教育立法活动,立法院是当时最高的立法机构。中央政治会议负责立法原则的确立,立法院根据立法原则拟定职业教育法律草案,随后由中央政治会议进行审议,立法院根据审议结果进行讨论并对草案进行最终修订,后由政府颁布实施,如1932年颁布的《职业学校法》就是由教育部拟定草案,经中央政治会议审查,最终由立法院修订通过并由政府颁布实施。民间教育团体对民国时期职业教育立法所做的贡献也不可小觑,民国时期的民主共和政体,使民间教育团体组织的数量与日俱增,主要包括各省教育会、各省教育总会联合会、全国教育会联合会以及全国临时教育会议。其中全国教育会联合会影响最大,发挥作用最广,主要通过对各类教育法规

的出台、修订和改革,进行研究讨论并向教育部提出相关建议,如在1922年学制的颁布中,全国教育会联合会就扮演了重要的角色。在民初政治局势动荡的情形下,各省教育会弥补了地方教育行政部门暂缺的阶段性问题,一定程度上代替了地方教育行政部门行使教育管理的职能,为各界教育人士提供交流和研讨的平台。

因此,民国初期的职业教育立法主要由中央教育行政部门履行职能。南京临时政府时期,教育部在职业教育法制化过程中扮演了不可替代的角色,诸多教育法令的颁布均由教育部负责。北洋政府时期,教育部的教育管理和教育立法等活动,很大部分由全国临时教育会议开展。南京国民政府时期,国民政府对于职业教育法制非常重视,“1930年第二次全国教育会议提出要注重职业技能和生产能力的培养,并提议从政策法规上向职业教育倾斜”<sup>[3] (P91)</sup>。至此,教育部出台了一系列职业教育法律法规,职业教育立法逐渐科学化、系统化、法制化。

### (三) 职业教育立法的技术较为规范

“法律的生命在于它的适用和生效”<sup>[14] (P287)</sup>,而法律实施的适用性不仅取决于科学的立法精神、明确的立法内容,也包括理性规范的立法技术。如何保证职业教育立法的科学性,立法技术的科学与否将成为关键因素。“立法技术追求对法律精神的把握,以及对法律对象和法律权利、义务的明晰,准确、严谨、清晰的法律条文,有助于准确理解法律的内涵,以及在实践中准确把握法律的主旨”<sup>[15]</sup>。成熟的立法技术可以实现立法的科学性,提高立法质量。

“技术规范是指教育法律文本结构的完整性、立法语言的准确性,以及教育法律文件名称的规范性。”<sup>[16]</sup>从法律文本结构的完整性来看,每部法令法规都有大致完整的结构,包括“法的名称、法律规范、有关说明和解释、通过机关和通过时间、生效或施行时间、总则、分则、附则、附录”<sup>[17] (P460)</sup>等,法律各部分要素的规范,构成了职业教育法律完整的结构体系。从立法语言的准确性来看,立法语言是传达立法精神、表述法律规范的工具符号,其准确性与规范性直接影响法律的实施效果和法律效力,《实业学校令》虽内容较少,只有11条400余字,但语言精确凝练,对职业

教育办学宗旨、办学层次类别、教育经费等问题做出了宏观规定。从法律文件名称的规范性来看,民国时期颁布的职业教育法律法规等文件名称较为规范合理,如果对职业教育领域内部的具体某一方面活动做出具体的规范,将以“办法”形式出台文件,如1945年国民政府颁布《工业职业学校学生利用工厂设备实习办法》,就是对具体的事项进行更加详细的规定,具有很强的操作性。立法技术关注的是法律的工具理性,只有规范的立法技术才能保证法律文件的规范。民国职业教育立法技术的规范性为其法律的实施提供了技术性保障与支持。

### (四) 职业教育法律体系较为完整

“在经历了清末职业教育立法的初创阶段之后,民国时期的职业教育逐渐形成了较完备、系统的职业教育法律法规,为民国职业教育的发展奠定了基础”<sup>[18]</sup>。民国时期出台的一系列职业教育法规具有全面丰富的立法内容、多元民主的立法主体、科学规范的立法技术以及各阶段法令法规之间的继承性、丰富性、连续性和稳定性,勾勒出完整清晰的民国职业教育法律体系。

完整统一的职业教育法律体系主要表现为:各法律规范之间的紧密结合;最高层次的抽象概括性法律规范在相对具体法律规范中的具体体现;各法律规范之间的协调统一、各司其职等。

从法律规范的层次上看,首先体现为宪法层面,根据三民主义确定的中华民国教育宗旨,于1929年3月国民党第三次全国代表大会通过,由南京国民政府正式公布“三民主义教育宗旨”或“教育部关于整理教育方案的草案”“教育要旨”的颁布等,如《教育宗旨令》《学校系统令》,依据宪法精神并受宪法的制约,也是这一时期包括职业教育立法在内的教育立法所遵循的根本原则和标准。其次是职业教育法层面,如《实业学校令》《职业学校法》等,从宏观层面做出职业教育的原则性、概括性规范,是职业教育领域的基本法律依据。最后是职业教育法规层面,主要以法令、条例、规程或实施办法等形式出台,如《实业学校规程》《职业学校规程》等,从微观层面做出职业教育的操作性、具体性规范,是职业教育领域规范职业教育发展具体事务的操作性法律规范。

### 三、民国时期职业教育立法的当代价值

民国职业教育法制建设是中国教育法制史的重要组成部分,这一时期的法制探索虽不够成熟,但近代职业教育法律体系的构建,推动了我国传统教育体系向现代教育体系的转变。以史为鉴,不仅能使我们更加了解我国职业教育法制的源流,也能为当代完善职业教育法制建设、构建中国特色现代职业教育体系提供丰富的历史经验。

#### (一) 坚持职业教育立法的科学性和民主性

民国时期职业教育立法主体的多元性、民主性以及立法程序的开放性,体现了我国近代职业教育立法的民主性原则,立法民主化为立法科学化奠定了基础。因此,贯彻职业教育立法的科学性与民主性原则是发扬社会主义民主、使职业教育立法充分体现人民意志的必然要求。

职业教育法制建设过程中要体现职业教育相关法律的民主性和科学性,首先要保证立法参与主体的多元民主,在职业教育法案和修正案的研讨制定过程中,教育行政部门是立法的主导者,教育界人士、企业界人士和法律界人士应是参与立法过程的三大主体。职业教育立法不仅要体现教育性、职业性,为保证其法律实施的效力,还应充分体现其法律性、严谨性,因此,在立法修订过程中,立法的主导者和立法的参与主体缺一不可。其次要保证立法内容的科学全面,随着我国社会主义市场经济体制的逐渐完善和特色发展,社会经济结构包括产业结构、城乡结构、地区结构的优化调整,如何使就业人群更好适应我国社会主义市场经济体制下的就业结构、技术结构、人才结构,如何促进我国产业结构优化升级,实现产业结构合理化和产业结构高级化,如何“推进城市化进程,带动第三产业发展,促进农村剩余劳动力向非农产业的有序转移”<sup>[19] P120</sup>,如何彰显地区经济发展特色、发挥地区经济优势,实现地区间资源的均衡配置,对这一系列问题的最终解答都将回归到职业教育法律保障方面。因此,如何从职业教育人才培养着手解决当前我国社会经济转型所面临的职业教育发展问题,这就要求职业教育法修订必须坚持问题导向,行业、企业如何参与办学,校企如何有机合作,职业教育体系构建、师资建设和经费投入等问题,将成为职业教育法律修

订的主要内容,而这些内容能否在法律文本中得到有效体现,则需要坚持职业教育立法的科学性与民主性,最大化地吸纳多元利益相关者参与到立法过程中。

#### (二) 提高职业教育立法的可操作性

民国时期职业教育立法充分体现了规范理性的立法技术,有力保障了职业教育法律的可操作性。当前我国职业教育各项法律规范陆续出台,但职业教育法制化发展,仅注重立法数量的增长是不够的,立法质量不高、操作性不强仍是导致职业教育发展无法可依、有法乱序的因素。

因此,在职业教育法律修订过程中,应始终贯穿立法修法的效能导向,即以职业教育法律的适时性、实用性为导向,从而提高法律的可操作性。从立法形式来看,法律文本的体系结构应逻辑清晰、层次分明,“立法语言的运用应尽可能准确合理”,“只有当用词遣句精确演进,谋篇布局合理准确时,才能完整地表达立法者观念中的立法政策的立法意志,起草者才算完成了立法政策的条文化,最后实现立法内容与立法语言形式的统一”<sup>[20] P220</sup>。在法律修订中,一定要明确各法律条文的授权性规则、义务性规则和禁止性规则的属性划分。如当前关于校企合作问题,首要的是明确企业在职业教育发展中扮演什么样的角色,明确其参与办学的地位属性,才能从授权性和义务性规定的区别中明确企业在参与办学中的选择权和自由度。明确各法律条文的规则属性,使用恰当的立法语言,能更好地保证立法者立法意志与立法内容的一致性,实现法律应有的效力。从立法内容来看,法律条文的制定应严格遵守法律规范的逻辑结构。“法律规范这种高度发达的、逻辑上周全的规范在结构上必定由三个要素组成:假定、处理和制裁。”<sup>[21] P248</sup>假定,是法律规范发生作用时所具备的条件和情况;处理,是法律规范明确主体的行为,即权利和义务;制裁,是违反法律规定时所面临的责任和惩罚。因此,从法律内容上应明确法律规范的条件,主体的行为即权利和义务以及法律监督和违法责任设置等具体内容,从而提高职业教育立法的可操作性。

当然,要实现从立法形式和立法内容上来提高职业教育法律的可操作性,不仅需要广大教育界人士积极参与立法修法的研讨过程,为职业教

育法律修订提供最前沿的教育信息和教育理念,也需要专门的立法人员为职业教育立法提供立法技术的保障和支持。提高立法人员专门的教育素质和立法素质的融合,需要更多精通教育与立法的复合型研究人才来实现。“加强研究者与决策者之间的沟通,缩小两种文化之间的差距,融合各自的专业知识,集中各自专业视野,使专业思维能够发散而又能集中”<sup>[22]</sup> (P229),构建科学完善的决策体制,加强研究者与决策者之间的有效互动,在研究者的学术性、理想性端点和决策者的政治性、现实性端点之间寻找最佳的决策支点。

### (三) 适时进行职业教育修法

每一部法律都有其生命周期。民国职业教育立法的不断更新,大大提升其适用性和适时性。因此,保证职业教育法律的生命力须适时修法。

职业教育随着时代的发展经历着深刻的转变,所以职业教育立法应及时反映社会发展的最新需求,对职业教育发展的阶段性问题进行针对性立法保障和引导。纵观发达国家的职业教育立法活动,职业教育是伴随着相应的阶段性法案的出台而发展的。从美国的职业教育立法过程我们可以看出,随着社会经济发展状况的变化不断对职业教育立法进行调整,并适度超前引领职业教育的改革和发展,其各阶段的职业教育法案都具有很强的阶段代表性和针对性,为美国每一社会发展阶段提供实质性的有效法律保障。而前后法案有继承关系,后一法案往往是前一法案的补充和修正,如联邦政府对各州职业教育的经费资助方面,明确规定资助金额及各部分投入比例,限定投入时限,到达限定时间将重新审视投入情况,及是否达到目标,从而根据实际情况进一步修订法案,为下一阶段投入重新规定具体措施及目标。

相比之下,我国的职业教育立法则明显滞后。职业教育立法更新工作的滞后性,使当前职业教育发展中面临的亟待解决的诸多问题得不到法律层面的支持,从而出现无序的发展局面。面对“学习型社会”“终身教育”“信息化时代”等国际发展趋势,以及我国当前处于经济转型期、制造强国战略部署发展阶段、城市化进程等实际国情,职业教育法的修订工作势在必行。如产教融合型企业的地位如何界定、学徒制中学员与师父的权利和义务如何给予法律保障、职业院校办学自主权

问题、国家资历框架的构建、混合所有制学校的法律属性问题与产权问题等议题,正是现阶段职业教育发展中亟待解决的现实问题,也是当前职业教育法修订中应高度重视和审视的关键。

### (四) 确保职业教育立法的统一性

民国职业教育立法遵循从宪法到教育宗旨、通用教育规范、职业教育法和职业教育法规,这样一种从中央到地方自上而下的立法体系,且各级法律法规之间具有较强的协调性和统一性,上级法律对下级法律具有强大的指导和约束作用,下级法律是对上级法律更为具体的操作性规范的体现。

目前我国职业教育法律体系以《职业教育法》为核心,与各类部门规章和地方性法规共同构成职业教育法律体系,虽对职业教育办学形式、管理模式、经费投入、师资建设等方面进行了规定,但缺乏对职业培训、校企合作、学生实习等方面的法律规范。《职业教育法》缺乏配套的单行条例,导致职业教育法中的原则性规定停留在原则性层面,而如何贯彻执行的操作性的法律规范则长期缺位,必然导致职业教育法的实施大打折扣。如当前为深化产教融合、校企合作而推行的现代学徒制试点工作,应有“校企合作法”等方面配套法律法规的出台。同时,地方性职业教育法规较多,国家层面的职业教育法律法规与政策则相对单一,这将导致职业教育立法的分散与混乱。因此,加强中央的职业教育立法,为各部门及地方的职业教育立法活动提供原则性指导,能促进职业教育立法的统一性。职业教育单行条例是对《职业教育法》的补充和完善,是针对职业教育的中、微观层面问题的可操作性规定,它将有利于增强职业教育法律的实用性和完整性,促使单行条例与《职业教育法》共同构成较为完整的职业教育法律体系,从法律层面为攻克职业教育发展难题提供程序性、具体性的指引和保障。因此,“在职业教育单行法上,必须逐步健全和完善,特别要在经费、师资队伍、企业或职业培训、产学研等方面进行完善”<sup>[23]</sup>。加快配套法律的制定与出台,根据当下职业教育发展的难题,制定颁布相应的单行法和程序法。并且在职业教育法律修订过程中,明确修法的目标导向,即立足新时代发展具有中国特色的现代职业教育体系,推动职业教育现代化等。

### (五) 构建完整的职业教育法律体系

民国时期的职业教育立法,从中央立法到地方性法规,从学校职业教育到职业补习、职业指导、实习等规范,种类齐全、层次清晰,构成了完整的职业教育法律体系。

职业教育作为一种类型教育,要建立完整的现代职业教育体系来体现类型教育的特色。《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》中指出,体系的基本架构为“按照终身教育的理念,形成服务需求、开放融合、纵向流动、双向沟通的现代职业教育的体系框架和总体布局。”构建现代职业教育体系,其中最主要的问题就是普职融通,即怎样与普通教育均衡、协调发展,同时与继续教育体系有机衔接,实现普通教育体系、职业教育体系和继续教育体系的互通衔接,为各级各类教育的衔接沟通建立一座立交桥。打通职业教育与人力资源市场的畅通渠道和信息对流,实现劳动力在职业领域和教育领域的灵活转换。完善从初等、中等到高等职业教育的层次结构,同时应明确应用型技术本科在高等职业教育中的地位和属性,推动普通本科向应用型本科的转型,提升高等职业教育的办学层次和办学质量。丰富职业教育的办学类型,从法律上授予除政府以外的社会、企业办学主体的合法地位,推动全日制职业教育和非全日制职业教育、学历职业教育和非学历职业教育齐头并进。“职业院校和职业培训机构开展的非学历职业教育可以通过质量认证体系、学分积累和转换制度、学分银行和职业资格认证进行学历认证。”<sup>②</sup>重视双师型教师的培养、认证、待遇、职业荣誉感;建立职业教育专项经费投入制度,加强不同地区经费投入的分类、分区域指导;构建国家资历框架制度等。

建设有中国特色的职业教育体系,要坚持走出去、引进来,构建开放型现代职业教育体系,不仅要走出去与国际职业教育接轨,也要引进来,彰显我国职业教育的本土特色和国际影响力。现代职业教育体系的构建需要以稳固的制度保障为基石,加快推进职业教育法律制度的建设,“依法确立现代职业教育体系基本架构,明确各级政府的职责,规范职业院校、行业、企业等主体的权利、义

务,将职业教育体系建设的成果法制化。”<sup>②</sup>法律是法治社会实现社会各部分系统有序发展的工具,建立完整的职业教育法律体系是构建现代职业教育体系的首要之义。

### (六) 以执法为抓手保障职业教育规范发展

法律的生命在于实施。加强职业教育执法是充分发挥职业教育法律效力的关键。我国现行职业教育法对职业教育活动的违法行为依据教育法的规定进行处罚。但职业教育作为一类特殊的教育活动,具有其自身的独特性,因此,教育法不可能对职业教育活动中的违法行为做出具体的规范,从而影响职业教育执法的效果。

职业教育法的修订主要有“两修”,一是修思想,二是修结构。修思想的核心是要认识到职业教育在现代社会发展中的价值,决不能使其脱离时代存在,使职业教育的价值与功能充分体现出来,提升社会的思想认识。修结构的核心是通过结构调整体现职业教育改革的工作重点。通过修思想来提升社会对职业教育法的认可度,通过修结构来提升职业教育法的执行力,从精神层面与法律层面双向促进职业教育法的执法力度。职业教育法在落地实施过程中,需要执法者、守法者有自觉的职业教育精神和强大的法治精神、契约精神,也需要有权威的法律武器为工具。古希腊学者亚里士多德曾指出“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”<sup>[24][P199]</sup>良好的法律通过严格的执法机制得到保障,而完备的法律监督机制是严格执法的载体,因此,完善法律监督机制“有助于提高立法质量、促进民主、保障权利和自由,防止权力滥用、加强责任,从而保证立法机关制定的法律是良法”<sup>[21][P195]</sup>,更好地发挥职业教育法律的实施效果。

总之,通过对民国时期职业教育立法历程的探析,可以看出其发展经历了从无到有、从模仿借鉴到有机融合再到本土创造的过程,逐渐形成独立体系并具有中国本土特色。尽管民国时期职业教育立法有其历史局限性,但作为职业教育法治开拓与创新的起点,仍对当代我国职业教育法治化建设具有一定的借鉴意义。

注释:

- ① 中国教育学会教育史分会第十一届学术年会发言,2008年10月。  
② 《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》。

参考文献:

- [1] [德]雅斯贝尔斯著.什么是教育[M].邹进,译.北京:三联书店,1991.  
[2] 周文佳.民国初年“壬子癸丑学制”述评[J].河北师范大学学报(教育科学版),2011(11).  
[3] 王为东.中国近代职业教育法制研究[D].北京:中国政法大学,2006.  
[4] 苏刚.民国时期职业教育立法研究[D].长春:东北师范大学,2008.  
[5] 李露.中国近现代教育立法的探索与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2013.  
[6] 肖功国.清末民国学校教育改革渊源考[J].甘肃联合大学学报(社会科学版),2012(6).  
[7] 金林祥.评“六三三”学制[J].华东师范大学学报(自然科学版),1983(1).  
[8] 中华民国大学院.全国教育会议报告[C].北京:商务印书馆,1928.  
[9] 陈久奎.中国职业教育立法的百年历程及反思[J].现代教育管理,2014(10).  
[10] 谢长法.中国职业教育史[M].太原:山西教育出版社,2011.  
[11] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2009.  
[12] 庞少召,田敏.民国时期职业教育法演进特征浅析[J].教育与职业,2009(14).  
[13] 李露.中国近代教育立法研究[M].南宁:广西师范大学出版社,2001.  
[14] [美]罗斯科·庞德著.法理学(第1卷)[M].余履雪,译.北京:法律出版社,2007.  
[15] 兰岚.我国终身教育立法技术问题研究[J].现代远程教育,2018(04).  
[16] 申素平,吴楠.教育立法评估初探[J].湖南师范大学教育科学学报,2019(4).  
[17] 周旺生.立法学[M].北京:法律出版社,2009.  
[18] 乐传永,王清强.2010年我国职业技术教育理论研究综述——基于对2010年人大复印报刊资料《职业技术教育》的统计分析[J].中国职业技术教育,2011(6).  
[19] 付卫东.经济转型期我国职业教育改革研究[M].北京:中国社会科学出版社,2017.  
[20] 曾粤兴.立法学[M].北京:清华大学出版社,2014.  
[21] 孙国华,朱景文.法理学(第3版).北京:中国人民大学出版社,2008.  
[22] 苏国安.南京国民政府时期学校教育政策研究[D].保定:河北大学,2010.  
[23] 王晖.职业教育立法的国际经验考察及启示[J].科教文汇(下旬刊),2010(10).  
[24] [古希腊]亚里士多德著.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965.

## Vocational Education Legislation in the Republic of China: Basic Characteristics and Contemporary Value

QI Zhanyong, QI Yueli

(School of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China)

**Abstract:** Vocational education law is the basic legislation for the orderly development of vocational education, which guarantees citizens' right to receive vocational education. Scientific legislation, democratic legislation and legislation according to law are the guarantee for the rule of law in vocational education. Vocational education legislation in the era of the Republic of China (1912-1949) has built a complete legal system, with relatively comprehensive contents, clear legislation bodies and standardized techniques. It constitutes an important part of the modern education legal system, providing legal support and institutional guarantee for the development of modern vocational education. It also has irreplaceable historical value in China's current construction of vocational education legislation regarding its scientific and democratic nature, operability, timely revision of law, unity guarantee, system improving and law enforcement enhancing.

**Key words:** the era of the Republic of China (1912-1949); vocational education legislation; development and evolution; basic characteristics

[责任编辑 宗健梅]