

新《职业教育法》实施下地方职业教育政策的完善路径

——基于 H 省 43 份职业教育政策的文本分析

黄亚宇 冯用军

摘要 2022年5月新修订的《职业教育法》正式实施,为了更好地贯彻落实新修订的《职业教育法》,需要及时调整与新法相冲突的地方职业教育政策。以H省43份地方职业教育政策文本为分析对象,使用Nvivo12软件,依据公共政策学的利益团体理论与精英理论视角对地方职业教育政策进行综合评析,结合新法实施对地方职业教育政策修订的影响,分析地方职业教育政策的废、改、立、释等问题,提出地方职业教育政策应以新法为依据落实关键政策,并体现区域职业教育发展特色,而且需要适时推动地方职业教育政策的清理与整合等建议,以增强职业教育服务地方社会经济适应性的适应性,为地方职业教育高质量发展提供源源不断的法律与政策供给。

关键词 《职业教育法》;地方职业教育政策;完善路径;区域分析

中图分类号 G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2023)27-0046-08

作者简介

黄亚宇(1978-),女,湖南机电职业技术学院职业教育政策法规研究所所长,教授,陕西师范大学教育学部博士研究生,研究方向:职业教育政策与法律(长沙,410151);冯用军(1980-),男,陕西师范大学教育学部教授,博士,博士生导师,石河子大学师范学院副院长(援疆),研究方向:教育政策与评价

基金项目

湖南省教育科学“十四五”规划2023年度重点资助课题“产教融合模式下职业教育混合所有制办学的法律问题研究”(XJK23AZY002),主持人:黄亚宇

习近平总书记在党的二十大报告中指出,要推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位。这是坚持以人民为中心发展职业教育,加快建设高质量职业教育体系的战略举措。近年来,国家的法律与政策为加快建设高质量职业教育体系提供了指引和保障。2022年5月,新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)正式实施,新法紧跟时代需求,彰显了《职业教育法》对职业教育各利益相关主体合法权利的保障。由于我国教育立法要遵循统一性原则。也就是说,在教育立法中要合理布局教育法律与政策的层级,既不能违反我国《宪法》的规定,也不能与上位法相冲突,还应注意同一位阶的教

育法律规范之间不能相互冲突。地方职业教育政策作为《职业教育法》的下位法律规范,自然不能与其相冲突,故以新《职业教育法》为参照分析地方职业教育政策所具有的法理上的重要意义。本文以H省2009年3月至2022年4月(新职教法实施以前)出台的43份地方职业教育政策文本为分析对象,使用Nvivo12质性分析软件,以新《职业教育法》为参照物进行编码,分析哪些政策文本的内容属于与上位法冲突需要修改,哪些政策文本可以直接废止,哪些政策文本可以进一步优化等,并依据公共政策学中利益团体理论与精英理论的分析范式,对新《职业教育法》实施下地方职业教育政策的完善路径提出适当建议。

一、研究设计

(一) 理论依据

职业教育政策的制定模式是指职业教育政策的制定主体通过什么样的方式去化解面临的政策问题。职业教育属于一种典型的“跨界”教育,其与社会经济发展密切相关。职业教育的高质量发展,不仅需要技术保障,而且需要理论引领。本文主要采用利益团队理论与精英理论的公共政策学理论研究范式,对地方职业教育政策的文本进行分析。

1. 利益团队理论: 职业教育政策是团队利益的均衡

根据利益团队理论,任何特定时间出台的公共政策均是利益团体之间互相博弈达成的均衡结果。从利益团体理论的角度对地方职业教育政策进行分析,有助于我们理解地方职业教育政策在制定过程中存在的利益博弈及其产生的根源^[1]。职业教育牵涉政府、职业学校、企业、行业组织、群团组织等利益相关主体的权益,教育的公益性与企业的营利性之间存在着固有的矛盾关系,公共政策学中的利益团体理论,从学理层面揭示了职业教育利益相关主体之间具有良性竞争、和平共处、共同追求利益最大化的可能性,职业教育政策实际上反映的是职业教育利益相关主体之间的利益均衡。职业教育作为与经济发展联系最密切的教育类型,需要政府、职业学校、企业、行业组织、群团组织等利益相关主体达成共识,共同推进职业教育高质量发展。新修订的《职业教育法》在第9条明确指出国家鼓励发展多种层次和形式的职业教育,鼓励企业举办高质量职业教育。那么,在新法实施背景下,地方职业教育政策如何落实企业参与职业教育的激励与保障制度,如何推进职业教育领域的多元办学,如何支持行业企业广泛、平等地参与职业教育,都可以依据利益团体理论进行进一步完善。

利益团体理论有利于分析地方职业教育政策的制定过程,但是该理论只是地方政策制定主体接触职业教育领域各种问题的一个方式,并不能解释职业教育领域的所有问题如何被列入地方政策的制定议程,也很少解释地方政策制定主体如何制定常规政策或重大政策。

2. 精英理论: 职业教育政策是精英们价值偏好的体现

精英理论对理解职业教育问题如何被提上地方政策的制定议程,以及地方政策是如何发展演进的,均具有较好的解释力。一般而言,精英相较于社会大众而言,更具有敏锐的生活洞察力,往往能够比社会大众更准确地洞悉社会经济发展中的各种矛盾,并且能将这些矛盾及时向政府相关部门予以反映,帮助政策制定主体及时调整政策^[2]。随着新《职

业教育法》的实施,地方职业教育政策的完善可以依据精英理论,依靠精英们的价值偏好,探究如何增强职业教育服务区域经济发展的适应性,如何在人力资本结构上体现职业教育的类型属性,如何通过职业教育与职业培训提升劳动生产率等,从而提升职业教育办学水平与质量,培养出与区域经济发展相适应,对接市场和产业升级所需劳动力资源的高素质技术技能人才,以缓解企业高素质技能人才短缺的现实困境。精英理论很好地诠释了精英们依据自身的价值观与价值偏好在职业教育政策制定过程中起到的积极作用,同时也反映出地方职业教育政策还存在着缺乏民众参与、功利性较强、改革不彻底等问题。

由此可见,公共政策的理论模式为职业教育政策制定提供了重要的理论依据与分析工具,但每种理论模式也各有缺陷。因此,在依据利益团队理论与精英理论分析新《职业教育法》实施下地方职业教育政策的废、改、立、释问题,还需结合区域社会经济发达的实情以及地方职业教育政策出台的背景进行综合研判。

(二) 研究方法和工具

H省地方职业教育政策文本具有时间跨度大、制定主体广泛、信息量较多等特征,本文采用文本分析法,进行文本变量抽取和属性编码。一是通过互联网收集H省43份职业教育政策文本,归纳整理政策的颁布时间、颁布主体、主要内容等关键信息。二是运用Nvivo12软件的关键词词频分析功能,分析H省43份职业教育政策文件中出现的高频词汇,并以新颁布的《职业教育法》为参照,对H省43份职业教育政策文本进行逐句编码,测算政策文本的编码点数。三是根据政策的文本覆盖率数量变化,分析H省职业教育政策需要进一步修改完善的文本内容,并从中归纳总结出地方职业教育政策的完善路径。

(三) 研究样本来源

2009年3月至2022年4月(新《职业教育法》施行以前),H省共出台43份地方职业教育政策,本文为了便于归纳统计及梳理存在的共性问题,采用了广义上对地方政策的理解,即地方政策包括地方法规、地方规章等一系列地方规范性文件。从43份地方职业教育政策的颁布主体来分析,地方人大及其常务委员会颁布2份,教育部和省政府联合颁布1份,省委(含办公厅)或省政府(含办公厅)牵头颁布12份,省委组织部牵头颁布1份,省机构编制委员会办公室牵头颁布2份,省教育厅牵头颁布18份,省财政厅牵头颁布3份,省人社厅牵头颁布1份,省发改委牵头颁布1份,省治理教育乱收费办公室颁布1份,省国资委颁布1份。从以上统计数据可以看

出职业教育的跨界性,地方职业教育的发展需要政府各职能部门的大力支持。

(四) 研究过程

本文用Nvivo12软件对已搜集到的H省43份地方职业教育政策进行文本分析,在对其进行编码时,将新修订的《职业教育法》中除附则以外的7章标题作为7个父节点即总则、职业教育体系、职业教育的实施、职业学校和职业培训机构、职业教育的教师与受教育者、职业教育的保障、法律责任。在对新修订的《职业教育法》内容进行全面研读的基础上,提取第1-7章法条的重点内容形成了18个子节点,然后将43项地方职业教育政策的文本内容编码至相应节点,每编码一次形成一个参考点,参考点数值是某一节点下编码的次数^[3]。

从父节点的编码数值表的文件来源数来看,H省43项地方职业教育政策文本内容中涉及“法律责任”的政策文本数量最少,这与1996年施行的《职业教育法》中“法律责任”条款的缺失有直接关系。新法实施后,地方职业教育政策需要进一步加强对“相关责任主体法律责任”的规定。从平均覆盖率分析,职业教育的实施(10.33%)、职业学校和职业培训机构(9.81%)、职业教育的教师与受教育者(8.71%)、总则(8.47%)4个父节点下的内容在H省地方职业教育政策中所占比重较大,参考点数值也较高,说明以上4个父节点是H省地方职业教育政策文本的主要观测点。见表1。

表1 父节点整体编码情况表

父节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率(%)
总则	29	46	8.47
职业教育体系	8	15	7.92
职业教育的实施	20	36	10.33
职业学校和职业培训机构	15	29	9.81
职业教育的教师与受教育者	15	18	8.71
职业教育的保障	11	21	7.29
法律责任	2	4	1.72

二、新《职业教育法》实施对地方职业教育政策修订的影响

《职业教育法》属于国家层面的法律规范,而地方职业教育政策是地方政府为适应本区域社会经济发展和对技能型人才需求而制定的具体实施措施,两者之间是“顶层设计与具体实施”的逻辑关系。构建我国职业教育法律体系,需要在不同层级的职业教育立法中,尤其在地方立法中,形成统一的价值理念,使内容不同的法律、法规、规章、政策制

度等通过共同的价值理念,达到内在的逻辑统一性。由于新《职业教育法》颁布在后,地方职业教育政策制定在前,这需要地方政府依据新法的规定制定各项配套政策和具体措施,保障地方职业教育的创新发展。

一方面,地方政府需要依据新法制定具体措施予以支持和帮助地方职业教育发展。例如,新法提出地方各级政府应当制定职业教育发展规划,并明确职业教育的发展目标与实现路径,这意味着修订地方职业教育政策需要加强职业教育的整体规划,以满足行业企业对技能型人才的需求。新法提出职业教育的特定服务群体,包括农民工、失业人员、退役军人等特定群体,并要求为特定群体提供具有灵活性与实用性的职业技能培训,这一要求将对地方职业教育政策的修订产生积极影响,促进职业教育更好地服务地方社会经济发展^[4]。新法提出发展农村职业教育,这意味着地方职业教育政策应采取具体措施,组织开展农业技术技能培训、农民工返乡创业就业培训等,培养高素质乡村振兴人才,助推共同富裕。新法提出建立健全职业教育第三方评价体系、职业教育师资队伍建设标准,这意味着修订地方职业教育政策需要加强对职业教育发展质量的监管,健全职业教育地方标准体系等。

另一方面,地方政府需要将新法提出的新概念、新举措融入地方职业教育政策中。新《职业教育法》推出了一系列新概念、新举措、新制度,这些创新在地方层面能否由理论演变为实践,由制度演变为行动,关键在于及时推进地方职业教育政策与制度的废、改、立、释等工作。新《职业教育法》着力创新的特征,直接影响了地方职业教育的立法需要与新法在新理念、新制度上一脉相承,以保持法律与政策从上至下在方向上的一致性。由于新《职业教育法》颁布在后,地方职业教育政策制定在前,因此地方政府需要结合本区域职业教育发展实情和企业对人才的需求,在修订地方职业教育政策时融入新法的相关规定,以确保本区域地方职业教育政策与职业教育法的一致性和协同性,避免出现冲突。例如,新《职业教育法》提出要加强职业技能培训,地方政府在修订地方职业教育政策时需要聚焦本区域的企业岗位与就业需求,制定具有区域特色的职业技能培训制度,积极落实新法提出的促进就业创业的立法目的。

总之,新《职业教育法》实施对地方职业教育政策的修订具有重要的指导作用和积极的促进作用,地方政府需要根据新法的规定完善相应的地方职业教育政策,为地方社会经济发展培养更多的高素质技能型人才。

三、新《职业教育法》实施下地方职业教育政策的文本分析

构建完整的职业教育法律体系并不是法律与政策在数量上的堆积,而是需要一个符合我国职业教育发展实情,具有内在逻辑性的有机统一体^[5]。因此,本文在对H省43项地方职业教育政策进行编码时,结合新《职业教育法》的具体内容,将新法中除附则以外的七章标题作为参照依据。

(一) 总则

以新修订的《职业教育法》在“总则”部分的13个条款为参照,结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码,设计了“立法宗旨与依据”“概念、定位与实施原则”两个子节点,通过编码反映地方职业教育政策文本中对新法的立法宗旨、立法依据、概念定位等原则性问题的规定尚需进一步完善。由表2的文件来源数可以看出,H省43份职业教育政策中有23份政策文本有关于职业教育原则性问题的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看,立法宗旨与依据(分别为23, 4.51%),概念、定位与实施原则(分别为23, 8.87%),总则部分的相关规定尚未全面覆盖地方职业教育政策。在新法实施下,完善地方职业教育的各项政策,需要坚持中国共产党的领导,坚持社会主义办学方向。同时,凸显立德树人的重要性,坚持走产教融合、校企合作之路等原则性、根本性规定,以此保持与新法在总则部分规定的一致性。

(二) 职业教育体系

以新修订的《职业教育法》在“职业教育体系”部分的6个条款为参照,结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码,设计了“职业教育与普通教育的融通”“职业教育的上下贯通”“职业教育与职业培训的并重互通”三个子节点,通过编码反映地方职业教育政策中尚未形成服务全民终身学习的现代职业教育体系。由表2的文件来源数可以看出,H省43份职业教育政策中只有7份政策文本有关于职业教育体系问题的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看,职业教育与普通教育的融通(分别为2, 2.33%),职业教育的上下贯通(分别为5, 5.36%),职业教育与职业培训的并重互通(分别为8, 4.55%)三个方面的内容在新法实施后需要进一步渗透到地方职业教育政策中。由于新法对现代职业教育体系建设作出了具体规定,这些规定意味职业教育“类型”定位的法律稳固。因此,地方职业教育政策文本需要围绕职普融通、职业教育上下贯通、职业教育与职业培训互通等做出相应的修改。

(三) 职业教育的实施

以新修订的《职业教育法》在“职业教育的实施”部分的13个条款为参照,结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码,设计了“政府举办职业教育”“企业举办职业教育”“产教融合、校企合作”“中国特色学徒制、现代学徒制”四个子节点,通过编码反映地方职业教育政策中对企业举办职业教育、中国特色学徒制的规定尚不完善。由表2的文件来源数可以看出,H省43份职业教育政策中除了有关产教融合、校企合作的政策文本有16份以外,其他有关政府办学、企业办学以及学徒制的规定则较少。从参考点数值和平均覆盖率来看,政府举办职业教育(分别为7, 5.39%),企业举办职业教育(分别为3, 2.08%),产教融合、校企合作(分别为24, 10.79%),中国特色学徒制、现代学徒制(分别为2, 1.12%)占比不高,反映出在地方职业教育政策文本中,政府、企业、职业学校、行业组织等利益相关主体尚未形成促进职业教育高质量发展的合力。在新法实施下,地方职业教育政策需要发挥企业参与地方职业教育办学的主体职能,从金融、财政、土地等方面落实地方政府对企业参与职业教育的支持,同时推进中国特色学徒制在地方职业教育的发展,为地方职业学校与企业的深度合作提供政策保障。

(四) 职业学校和职业培训机构

以新修订的《职业教育法》在“职业学校和职业培训机构”部分的11个条款为参照,结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码,设计了“设立标准和审批制度”“职业学校办学自主权”“职业教育的质量评价”三个子节点,通过编码反映地方职业教育政策中办学主体的自治能力尚有待提升。由表2的文件来源数可以看出,H省43份职业教育政策中只有7份政策文本有关于职业学校和职业培训机构的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看,设立标准和审批制度(分别为10, 13.47%),职业学校办学自主权(分别为12, 7.09%),职业教育的质量评价(分别为7, 3.39%)三个方面反映出地方职业教育政策对职业教育办学主体的办学能力、办学质量的评价等方面还有待完善。在新法实施下,地方职业教育政策需要在扩大地方职业学校办学自主权、激发职业学校和职业培训机构参与办学的内生动力、完善职业教育办学质量评价等方面进行修改和补充。

(五) 职业教育的教师与受教育者

以新修订的《职业教育法》在“职业教育的教师与受教育者”部分的10个条款为参照,结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码,设计了“双师型教师队伍”与“保障学生实习权益”两个子节点,通过编码反映地方职业教育政策在

职业学校聘任企业技术技能人才、学生实习权益的保障等方面尚存不足。由表2的文件来源数可以看出，H省43份职业教育政策中有11份政策文本有关于职业教育的教师与受教育者问题的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看，双师型教师队伍（分别为11，9.37%），保障学生实习权益（分别为7，5.54%）主要是从教师与受教育者两个维度分析地方职业教育政策中的师生权益保障问题。在新法实施下，地方职业教育政策需要建立企业高技能人才进入职业院校的特殊通道，并从地方政策角度给予其待遇保障。同时，地方职业教育政策需要进一步完善学生在实习期间享有的合法权利、规范实习企业和职业学校的特定义务。

（六）职业教育的保障

以新修订的《职业教育法》在“职业教育保障”部分的9个条款为参照，结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码，设计了“经费保障”与“科研保障”两个子节点，通过编码反映地方职业教育政策中尚未形成促进地方职业教育高质量发展的保障体系。由表2的文件来源数可以看出，H省43份职业教育政策中只有9份政策文本有关于职业教育保障问题的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看，经费保障（分别为16，5.59%）和科研保障（分别为5，5.97%）占比不高，地方政府对发展职业教育予以经费保障的意识日趋增强，但仅靠政府拨款难以适应职业教育的高质量发展。在新法实施下，地方职业教育政策需要在推动本区域内国有企业、上市公司、龙头企业、民营企业成为职业教育重要办学力量方面提供政策保障，以此扩充职业教育办学经费的来源途径。同时，加强校企合作，落实国家科研成果转化政策，夯实地方职业教育政策中的经费保障与科研保障。

（七）法律责任

以新修订的《职业教育法》在“法律责任”部分的5个条款为参照，结合H省43份职业教育政策文本内容进行编码，设计了“对企业违法行为的处罚”“对职业学校和培训机构的处罚”两个子节点，通过编码反映地方职业教育政策中普遍缺乏对法律责任的规定。由表2的文件来源数可以看出，H省43份职业教育政策中仅有2份政策文本有关于法律责任的规定。从参考点数值和平均覆盖率来看，分为对企业违法行为的处罚（分别为2，0.96%），对职业学校和培训机构的处罚（分别为2，1.32%），政策文本中尚未出现对教育部门和人社部门工作人员的违法行为予以制裁的规定。在新法实施下，地方职业教育政策需要对地方教育部门、人社部门、职业学校和培训机构、行业企业等利益相关主体参与职业教育的各项行为予以规范，并规定从事违法行为应承担的法律

责任，以此提升地方职业教育政策的执行力。

表2 各子节点编码情况

“总则”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
立法宗旨与依据	23	23	4.51
概念、定位与实施原则	16	23	8.87
“职业教育体系”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
职业教育与普通教育的融通	2	2	2.33
职业教育的上下贯通	5	5	5.36
职业教育与职业培训的并重互通	7	8	4.55
“职业教育的实施”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
政府举办职业教育	5	7	5.39
企业举办职业教育	3	3	2.08
产教融合、校企合作	16	24	10.76
中国特色学徒制、现代学徒制	2	2	1.12
“职业学校和职业培训机构”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
设立标准和审批制度	6	10	13.47
职业学校办学自主权	6	12	7.09
职业教育的质量评价	7	7	3.39
“职业教育的教师与受教育者”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
双师型教师队伍	11	11	9.37
保障学生实习权益	5	7	5.54
“职业教育的保障”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
经费保障	9	16	5.59
科研保障	5	5	5.97
“法律责任”子节点编码情况			
子节点	文件来源数	参考点数值	平均覆盖率（%）
对企业违法行为的处罚	2	2	0.96
对职业学校和培训机构的处罚	2	2	1.32

四、新《职业教育法》实施下地方职业教育政策的完善建议

职业教育是与地方经济发展联系最为紧密的一种教育类型，在新法实施下，地方职业教育立法机构需要研判形势，落实关键政策，并以新法为依据，推进地方职业教育重点领域的改革创新。同时，地方立法机构还应充分考虑本地区的实际情况和需求，制定符合本地区特点和发展需求的职业教育政策。随着社会经济的不断发展，应及时对现有的地方职业教育政策进行清理与整合，以提高地方职业教育政策的立法水平。此外，由于新法颁布在后，地方职业教育政策制定在前，故地方职业教育立法还应完善政策文本中缺失的内容。

(一) 地方职业教育政策应以新法为依据落实关键政策

地方职业教育立法应以新法为依据,引入新法规定,有效落实关键政策,并加强宣传和培训,确保地方职业教育立法与新法一致,依法推动地方职业教育的高质量发展。

一是落实发展产教融合的地方职业教育政策。第一,地方立法机构应对深度参与产教融合、校企合作的企业,给予具体的金融、财税、土地等政策支持^[7]。具体而言,落实产教融合各项政策支持。落实金融扶持,重点支持教学、实验、实训类用房建设和设备购置安装等项目;落实财政税收优惠政策,包括落实教育费附加和地方教育附加等政策、支持高新技术企业资格的产教融合型企业等;落实土地保障政策,包括优化科教用地土地供应方式等。第二,建立产教融合的组织机制。地方职业教育政策可以设立产教融合的协调机构或平台,负责协调企业和职业教育机构之间的合作。通过建立定期的对话和交流机制,促进企业与职业教育机构的需求对接和资源共享,推动产教融合的顺利进行。第三,加强企业参与职业教育的引导。地方职业教育政策可以引导企业参与职业教育,包括鼓励企业提供实习岗位、开展双师型教师培训、设立企业训练基地等。通过政策保障企业参与产教融合活动取得的合法权益,确保企业参与职业教育的积极性和可持续性。第四,增强课程设置的适应性。地方职业教育政策可以引导职业院校与企业对接,了解企业的技能需求和就业市场的变化。职业院校通过与企业合作,共同确定职业教育的课程内容和教学设置,并以此为基础调整和更新职业教育的课程,确保培养出符合企业需求的高素质人才。第五,加强双师型教师队伍建设。地方职业教育政策应明确加大对职业教育师资队伍的培养和支持力度,通过政策保障职业院校的教师有参与师资培训、职业技能提升等机会。同时,鼓励在职业教育师资队伍中引入企业导师,提高教师的实践能力和与行业接轨的能力,促进区域产教融合的纵深发展。

二是坚持立德树人,培养高素质人才。地方职业教育政策应当坚持立德树人,提高教学质量,培养出德智体美劳全面发展的高素质人才,为地方经济社会发展提供有力支持。第一,建立健全立德树人的教育理念和价值观。地方职业教育政策应明确加强职业教育的思想政治教育,培养学生的家国情怀、社会责任感和职业道德。通过课程设置、教育活动等方式,传承和弘扬社会主义核心价值观,引导学生形成正确的人生观、价值观和世界观。第二,推进教师队伍师德师风建设。地方职业教育政策应加强职业教育师资队伍的培养,提高职教教师的教学能力和职业素养。要注重教师的道

德修养和职业操守,激励和支持优秀教师的成长和发展,确保教师能够成为学生的榜样和引路人。第三,优化教学资源配置。地方职业教育政策要加大对职业教育的投入,优化教学资源的配置,提供先进的教学设备和实训场所。要加强与企业的合作,实施产教融合,确保教学内容与市场需求相匹配,培养出适应社会发展需要的高素质人才。第四,推进职业教育教学改革。地方职业教育政策应积极推进职业教育的教学改革,注重培养学生的实践能力和创新精神。要推动教学方法的创新,采用多元化的教育手段,激发学生的学习兴趣 and 主动性。同时,要加强评估和监测,及时调整教学内容和方式,提高教学质量和效果。第五,强化质量监管和评估机制。地方职业教育政策要建立健全职业教育的质量监管和评估机制,加强对职业教育机构的监督和评估。要设立严格的质量标准和考核体系,对教育机构的教学质量、师资水平、学生就业情况等进行评估,对评估结果进行公开和监督,促进教育机构提高教学质量和管理水平。

三是构建现代职业教育发展体系。地方职业教育政策应依据新法和《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》的规定,进一步凸显职业教育的类型特征。第一,地方职业教育立法应确定职业教育的发展目标与方向。地方立法应明确职业教育的发展目标,确立以提高就业创业能力和适应经济社会发展需求为核心的发展方向。地方立法还应明确职业教育的定位、功能和任务,推动职业教育与经济社会发展相协调,为地方经济转型升级和人才培养提供有力支持。第二,设立职业教育法律与政策体系。地方职教政策应与国家职业教育法律法规相衔接,明确职业教育的管理机构、职业学校的设置、教师队伍建设、教学质量评估和监管等方面的规定,形成完整的职业教育法律与政策体系,确保职业教育的规范化、科学化和可持续发展。第三,推进职业教育的改革与创新。地方职业教育政策应积极推动职业教育的改革与创新,包括教学内容的调整、教学方法的创新、教育模式的转变等。同时,鼓励和支持职业学校与企业、行业协会等开展深度合作,推进校企合作、产教融合,促进职业教育与地方经济社会发展的紧密对接^[8]。第四,加强职业教育的质量保障机制。地方职业教育政策应健全职业教育的质量保障机制,包括教师队伍的培养与评价、课程设置与质量评估、实习实训环境的监管等方面的规定。对职业学校教育质量进行监督和评估,确保职业教育教学质量的稳步提升。第五,强化职业教育的社会参与与监督。地方职业教育政策应鼓励和支持社会力量参与职业教育的发展,包括社会资本的投入、企业的参与、社会组织的支持等

方面的规定。地方立法要确立社会力量参与职业教育的机制和途径,推动职业教育与地方社会发展的深度融合,提高职业教育的社会认可度和实效性,为地方经济转型升级和人才培养提供有力支持。

(二) 地方职业教育政策应体现区域职教发展特色

地方职业教育立法应基于所在区域的产业发展特色、文化传承、职业教育基础条件、教育资源的发展优势等因素进行综合考量,以提升区域职业教育立法的整体质量,为培养技术技能人才、提升劳动者素质、促进社会就业和创业提供充分的法治保障。

一是东部地区的职业教育立法应着力于推动东部地区经济的高质量发展,助力共同富裕。东部地区是我国社会经济发展最活跃的区域,东部地区职业教育立法是区域社会经济高质量发展的重要保障。一方面,随着数字经济时代的到来,东部地区的职业教育立法应满足数字经济对产业结构的调整需要以及对新型技术技能人才的需求,为东部地区数字化经济转型提供高质量技术技能人才支撑。另一方面,东部地区的职业教育立法应服务于促进共同富裕的国家战略布局。国家在东部地区(例如浙江省)设置了共同富裕示范区,职业教育助力共同富裕的主要方式是通过培育乡村人才、产教融合方式带动当地产业发展,通过文化、生态、健康等多种帮扶方式实现乡村城镇化、现代化。东部地区的职业教育立法可以为实现共同富裕在培养乡村人才、创新产教融合与校企合作方式等方面提供政策供给,同时带动中部和西部地区职业教育服务乡村振兴的步伐。

二是西部地区的职业教育立法应着力于服务“一带一路”建设,并彰显民族职业教育发展特色。西部地区地域辽阔,经济发展总体水平较低,但综合西部地区独特的自然地理、民族文化等因素,发展职业教育具有独特优势。一方面,西部地区职业教育立法应主动适应“一带一路”建设机遇,以国家职业教育助推城镇化建设改革试验区、西部职业教育创新发展高地等战略平台为基础,围绕现代农业、现代服务业、民族传统工艺等西部地区产业发展,调整职业教育专业设置,走深化产教融合、校企合作的内涵式发展道路。同时,依托“一带一路”的地域发展优势,积极推进职业教育的国际化发展。另一方面,西部地区职业教育立法应落实新《职业教育法》有关扶持民族地区、边远地区、欠发达地区职业教育发展的规定,坚持因地制宜、灵活多样、注重实效等原则,积极探索助力少数民族和民族地区发展需要的职业教育办学模式,提高学生的技术技能水平和就业创业能力,为承接东部地区产业转移提

供政策支持。

三是中部地区的职业教育立法应着力于优化调整专业布局,促进中部地区经济崛起。中部地区既达不到东部地区经济发展的活跃程度,也没有国家助力西部地方发展的利好政策。因此,中部地区的职业教育立法应着眼于自身区域发展的优势产业,为促进中部经济崛起提供人才支撑。以H省为例,H省位于我国的中部地区,是全国的农业大省。一方面,H省的职业教育立法可以为职业教育助力乡村振兴提供政策供给,着力于发展农村职业教育,以农村职业教育统筹体系建设为目标,以职业教育产教融合体制机制改革为动力,进一步优化农村产业布局结构,充分发挥涉农企业参与农村职业教育办学的主体作用,加快形成政府推动、市场引导、校企合作育人、社会多元参与的农村职业教育办学格局。另一方面,H省的职业教育立法可以紧密对接国家发展战略需求,优化调整专业布局,提高教育教学质量,培养高素质技术技能人才。近年来,H省职教科技园累计完成投资220多亿元,建成轨道交通、化工、汽车等30多个产教融合实习实训基地^[9],6个国家高技能人才培训基地,为打造中部地区改革开放的新高地提供了高素质技术人才。

(三) 适时推动地方职业教育政策的清理与整合

完善地方职业教育立法工作并不是无限增加其政策数量,而是需要加强地方职业教育政策之间的内在联系,提高地方职业教育政策的使用效率,通过清理现有的地方职业教育政策,达到政策数量与质量之间的平衡。新法实施背景下,清理地方职业教育政策就是在遵循一定法律逻辑的基础上,以法治的方式对现有的地方职业教育政策进行系统地分类、评估、研究和处理。清理地方职业教育政策不仅可以消除地方职业教育政策与新修订的《职业教育法》之间、地方职业教育政策相互之间存在冲突的地方,还可以对庞杂的地方职业教育政策进行精简,提高地方政策的立法质量。目前,我国大部分地方职业教育政策的清理工作都是被动进行的,其流程基本是在国家出台或修订职业教育相关法律法规后,为保持地方立法不与上位法相冲突而开展的清理工作,并没有形成对地方职业教育政策进行定期清理的机制。因此,建议形成适时主动清理地方职业教育政策的动态机制,从合理性、可行性、合法性、技术性角度对现有的地方职业教育政策进行定期整理,以改善地方职业教育政策数量逐渐增多、规范文件较为分散、体系愈发庞杂等立法现状。

在对地方职业教育政策进行定期清理的同时,还应当积极推进地方职业教育政策的整合工作。整合地方职业教

育政策就是对现有的地方职业教育政策,以整体的方式呈现出来,并将整体中的各个分散部分用一定的法律逻辑联系起来^[10]。在建设完整的职业教育法律体系的背景下,尝试寻找统领职业教育法律与政策的核心概念(如产教融合、校企合作、中国特色学徒制、产教融合型企业、普职融通等),使地方层面数量众多、体系庞杂的职业教育政策既能保持住外在的逻辑一致性,又能体现职业教育内在的价值取向。在此基础上,借助于法治化、科学化的立法技术,对现有的数量众多、制定时间不一,又存在重复或冲突的地方职业教育政策加以规范,进行相应的修改、补充、删除、废止,最终形成突出治理实效的地方职业教育政策体系。这种地方职业教育政策的整理工作,不仅有利于达成地方职业教育政策之间的协调统一,而且可以增强地方职

业教育政策的适应性,更有利于保障地方职业教育的高质量发展。

综上所述,新修订的《职业教育法》作为我国职业教育领域的基本法,将为我国职业教育的高质量发展提供法律的指引作用、规范作用、保护作用 and 制裁作用。在新法实施下,我们需要运用法治思维和法治方式对地方职业教育政策进行及时清理与整合,通过完善地方职业教育政策,落实新修订的《职业教育法》中各项鼓励、支持职业学校、职业培训机构、行业企业、教师、受教育者等利益相关主体的政策,凝聚行业主管部门、工会和中华职业教育社等群团组织、行业组织、企业、事业单位各方支持职业教育发展的合力,形成科学互补、协调统一的职业教育法律与政策体系,从整体上为我国职业教育高质量发展提供法治保障。

参考文献

- [1][2] 祁占勇. 职业教育政策研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2018: 127-131.
- [3] 习勇生. “双一流”建设中地方政府的注意力配置——基于30项省域政策文本的NVivo软件分析[J]. 教育发展研究, 2017(21): 31-38.
- [4] 陈子季. 深入贯彻落实《职业教育法》依法推动职业教育高质量发展[J]. 中国职业技术教育, 2022(16): 5-12.
- [5] 黄亚宇, 李小球. 百万扩招政策下职业教育权的应有与实有形态思辨——基于对《职业教育法》修订的思考[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2021(1): 112-120.
- [6] 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.
- [7] 郑荣奕. 新修订《职业教育法》的核心特征、突破领域与实施策略[J]. 职业技术教育, 2022(22): 11-17.
- [8] 马君, 谢金辰. 政府对职业教育注意力配置研究——基于教育部《工作要点》(1987-2019年)的文本分析[J]. 职教论坛, 2019(9): 73-79.
- [9] 王仁祥. 贯彻落实新《职业教育法》的理论思考、现状剖析与实践方略——以湖南为例[J]. 中国职业技术教育, 2022(34): 10-16+72.
- [10] 申素平, 王子渊. 功能论视角下的我国地方教育立法: 现状、问题与优化[J]. 清华大学教育研究, 2022(3): 51-60.

Improvement Paths of Local Vocational Education Policies under the New Vocational Education Law ——Textual Analysis Based on 43 Vocational Education Policies in H Province

Huang Yayu, Feng Yongjun

Abstract In May 2022, the newly revised Vocational Education Law was officially implemented. In order to better implement the newly revised Vocational Education Law, it is necessary to adjust local vocational education policies that conflict with the new law in a timely manner. Taking 43 local vocational education policy texts in H Province as the analysis object, using Nvivo12 qualitative analysis software, the local vocational education policy was comprehensively evaluated and analyzed from the perspective of interest group theory and elite theory of public policy, combined with the impact of the implementation of the new law on the revision of local vocational education policy, analyzed the abolition, reform, establishment and interpretation of local vocational education policy, and proposed that the improvement of local vocational education policy should serve to build a regional characteristic vocational education development system, and timely promote the clean-up and integration of local vocational education policies and other suggestions, so as to enhance the adaptability of vocational education to serve local social and economic development, and provide a steady stream of legal and policy supplies for the high-quality development of local vocational education.

Key words New Vocational Education Law; local vocational education policies; improvement path; area analysis

Author Huang Yayu, professor of Hunan Mechanical Electrical Polytechnic, PhD candidate of Shaanxi Normal University (Changsha 410151); Feng Yongjun, professor of Shaanxi Normal University