

新《职业教育法》实施背景下 职业教育地方立法的问题反思与变革前瞻

起航¹, 韦卫²

(1. 贵州师范大学 教育学院, 贵州 贵阳 550025;
2. 贵州交通职业技术学院, 贵州 贵阳 551400)

摘要: 新修订的《职业教育法》强调增强职业教育适应性,这要求地方结合实际修订或制定相关法律法规。当前,职业教育地方立法存在以下问题:一是地方立法章节不完善,内容偏少;二是地方立法内容与新《职业教育法》不一致;三是地方立法权限范围不清,立法变通权行使不足。对地方立法进行优化,可通过完善职业教育地方立法的基本结构,丰富地方立法内涵;修订职业教育地方性法规的基本内容,避免与上位法产生冲突;明确职业教育地方立法权限范围,民族自治地方、经济特区立法机关积极行使立法变通权,以适应新《职业教育法》的要求,推进职业教育地方立法的顺利实施。

关键词: 职业教育法; 地方立法; 法律体系; 职业教育

中图分类号: G710

文献标志码: A

文章编号: 1671-2153(2024)02-0015-06

一、问题提出

改革开放以来,职业教育为我国经济社会发展提供了有力的人才和智力支撑,其重要地位和作用得以凸显,但长期以来,职业教育被视为“层次教育”而非“类型教育”。2022年5月,新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称“新《职业教育法》”)开始实施,新法明确职业教育是一种“类型教育”。这是自1996年《职业教育法》颁布实施后26年来的首次大修,此次修订将对推动职业教育高质量发展,提升职业教育社会认可度产生深远影响。

在职业教育地方立法领域,学者们基于不同角度提出了各自的见解。首先,基于校企合作角度,探讨职业教育地方立法的相关问题。如有学者提出职业教育校企合作地方立法控制存在关键风险,并提出防范风险的相应对策^[1]。其次,基于省情分析角度,探讨职业教育地方立法的相关

问题。如有学者以青海省职业教育实践为分析对象,探讨西部民族地区职业教育地方立法问题^[2]。最后,基于法律制度创新角度,探讨职业教育地方立法的相关问题。如有学者从职业教育的发展困境与制度创新实践出发,分析我国地方职业教育法律制度创新的基本情况,并提出地方职业教育法律制度创新的实现路径^[3]。综上,学者们对职业教育地方立法问题进行了深入思考,也取得了不少研究成果,但仍有值得挖掘之处。一方面,研究内容有待丰富,当前研究主要集中在校企合作、产教融合领域,涉及其他领域的内容较少;另一方面,研究范围有待扩大,当前研究多以某省作为研究范围,全国范围的研究阙如。基于此,本文从新《职业教育法》对职业教育地方立法的影响及其法理阐释谈起,分析全国职业教育地方立法的现状、主要问题,并提出相应对策,可为推进职业教育地方立法工作提供理论和实践启示。

收稿日期: 2023-06-12

基金项目: 2023年贵州省教育科学规划一般项目“高职院校助力乡村振兴人才培养的贵州实践研究”(2023B105)

作者简介: 起航(1997—),男,在读硕士研究生,研究方向:职业教育政策与法律。

二、新《职业教育法》对职业教育地方立法的影响及其法理阐释

职业教育法律规范经过三十多年的发展演化,法制化建设发展迅速,形成了由中华人民共和国宪法、职业教育法律、职业教育行政法规、地方性职业教育法规、职业教育规章等组成的多层次职业教育法律体系,具有门类众多、种类丰富的特征,包括职业教育条例、校企合作促进条例、产教融合实施办法等多种形式。新《职业教育法》的颁布与实施,为推动职业教育法制化建设带来了新路径。

(一)新《职业教育法》对职业教育地方立法的影响

新《职业教育法》增强了职业教育地方立法的可操作性。新《职业教育法》共八章,六十九条,比1996年的旧法增加三章,二十九条。通过新旧法律对比,发现新法中出现了很多的新概念、新提法,如学分银行、贯通招生和培养、学徒培养协议等,新法对职业教育体系、职业教育实施、法律责任等进行了详细规定,丰富了职业教育法的内涵,扩充了职业教育法的内容,使得职业教育法的可操作性变强。新《职业教育法》作为上位法,其内容越完善、越具体,作为下位法的职业教育地方性法规的可操作性也相应增强。

新《职业教育法》保障了职业教育地方立法的规范性。职业教育法作为现行教育法调整对象之一,厘清职业教育法律规范问题,有助于完善职业教育法律法规。新《职业教育法》包含三种不同性质的教育法律规范,分别为义务性、授权性、禁止性规范,据统计,新法中使用“必须”“应当”“义务”等字样的义务性规范63次,使用“可以”“享有”“具有”等字样的授权性规范36次,使用“禁止”“不得”等字样的禁止性规范6次。由此可知,职业教育法律规范以义务性规范、授权性规范为主,而较少使用禁止性规范。这也明确了职教领域法律规范的大致占比,将对职业教育地方立法带来积极影响,也将为规范职业教育地方立法带来保障。

(二)新《职业教育法》中对职业教育地方立法的法理阐释

地方立法创新的基本前提是“不与上位法相抵触”。在此基础上,结合本地实际情况对上位法予以细化,提升地方立法的科学化、精细化、精准化水平。一方面,新《职业教育法》是上位法,地方

立法应遵循不抵触原则,职业教育地方立法应遵循其基本要求和基本理念。另一方面,职业教育应适应区域发展,地方立法应彰显特色与时代诉求。新《职业教育法》在职业教育体系和职业教育模式方面出现了很多的新提法、新概念,新法多次出现“地方人民政府”“地方各级人民政府”“地方为主”等概念,上述概念突出了职业教育的地方自主权。关于促进职业教育区域协调发展,新法第二十九条提出,要根据区域或行业需要建设产教融合实习实训基地;第六十一条提出,国家鼓励开展职业教育的科学技术研究、教材和教学资源开发,推进职业教育资源跨区域、跨行业、跨部门共建共享。职业教育地方立法工作应在遵循“不与上位法相抵触”的基础上开展,既要新《职业教育法》中的新内容融入地方性法规中,又要结合当地情况对内容进行相应调整。

三、职业教育地方立法的现状及问题

截至2023年5月,我国职业教育地方立法情况如表1所示,26个省、自治区、直辖市制定修订了29个现行有效的地方性职业教育法规。其中,自治条例和单行条例2个、设区的市地方性法规3个、省级地方性法规24个。

(一)地方性法规章节不完善,内容偏少

一是职业教育地方性法规章节不完善,与新《职业教育法》存在差距。新《职业教育法》共八章,包括总则、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、附则,几乎涉及职业教育的方方面面。通过梳理职业教育地方性法规的章节情况,并与新《职业教育法》进行对比,发现职业教育地方性法规存在以下两个问题:(1)未划分章节;(2)虽然划分了章节,但与新《职业教育法》相比不够完整。具体情况如表2所示。

二是职业教育地方性法规内容偏少,内涵不够丰富。通过对职业教育地方性法规的分析梳理可知,目前各省的职业教育法规法条数偏少,如《天津市职业教育条例》共32条,北京市实施《中华人民共和国职业教育法》办法共32条,《黑龙江省职业教育条例》共47条,西藏自治区实施《中华人民共和国职业教育法》办法共25条。新《职业教育法》一共八章,共69条,几乎涉及职业教育的方方面面,职业教育地方性法规的法条数远低于新《职业教育法》,法条数少意味着立法的

表 1 我国部分省、自治区、直辖市职业教育地方立法情况统计(不含港澳台)

省级名称	现行法规名称	实施时间	效力级别
四川省	四川省中等职业技术教育暂行条例	1991-07-29	省级地方性法规
吉林省	吉林省职业教育若干规定	1997-04-01	省级地方性法规
	延边朝鲜族自治州职业教育条例	2007-04-13	自治条例和单行条例
河南省	河南省实施《中华人民共和国职业教育法》办法(2010 年修正)	2010-07-30	省级地方性法规
山西省	山西省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	1997-09-28	省级地方性法规
北京市	北京市实施《中华人民共和国职业教育法》办法	1997-10-01	省级地方性法规
河北省	河北省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	1999-04-02	省级地方性法规
湖南省	湖南省职业教育条例(2010 年修正)	2010-07-29	省级地方性法规
海南省	海南省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	2000-06-01	省级地方性法规
山东省	山东省职业教育条例	2000-12-22	省级地方性法规
	青岛市职业教育条例	2015-11-01	设区的市地方性法规
西藏自治区	西藏自治区实施《中华人民共和国职业教育法》办法	2002-06-01	省级地方性法规
青海省	民和回族土族自治县发展职业教育条例	2004-05-29	自治条例和单行条例
辽宁省	辽宁省实施《中华人民共和国职业教育法》办法(2014 年修正)	2014-01-09	省级地方性法规
	大连市职业教育条例(2010 年修正)	2010-10-25	设区的市地方性法规
陕西省	陕西省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	2004-08-03	省级地方性法规
云南省	云南省职业教育条例	2005-09-26	省级地方性法规
天津市	天津市职业教育条例	2007-07-01	省级地方性法规
重庆市	重庆市职业教育条例	2007-09-01	省级地方性法规
江西省	南昌市职业教育条例	2009-01-01	设区的市地方性法规
甘肃省	甘肃省职业教育发展条例	2009-10-01	省级地方性法规
广西壮族自治区	广西壮族自治区职业教育条例	2011-07-01	省级地方性法规
贵州省	贵州省职业教育条例	2015-03-01	省级地方性法规
湖北省	湖北省实施《中华人民共和国职业教育法》办法(2016 年修正)	2016-12-01	省级地方性法规
江苏省	江苏省实施《中华人民共和国职业教育法》办法(2017 年修正)	2017-07-01	省级地方性法规
广东省	广东省职业教育条例	2018-09-01	省级地方性法规
黑龙江省	黑龙江省职业教育条例(2018 年修正)	2018-06-28	省级地方性法规
上海市	上海市职业教育条例(2018 年修订)	2019-03-01	省级地方性法规
安徽省	安徽省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	2023-02-01	省级地方性法规

表 2 职业教育地方性法规章节划分情况统计(部分)

省级名称	现行法规名称	章节情况
河南省	河南省实施《中华人民共和国职业教育法》办法(2010 年修正)	未划分章节
云南省	云南省职业教育条例	未划分章节
北京市	北京市实施《中华人民共和国职业教育法》办法	未划分章节
海南省	海南省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	未划分章节
山东省	山东省职业教育条例	总则、职业教育的实施、职业教育的保障条件、法律责任、附则
陕西省	陕西省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	总则、职业教育的实施、职业教育的保障条件、法律责任、附则
山西省	山西省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	总则、职业教育体系、职业教育的实施、职业教育的保障条件、法律责任、附则
重庆市	重庆市职业教育条例	总则、职业学校与培训机构、教师与受教育者、教育与教学、保障措施、法律责任、附则
上海市	上海市职业教育条例(2018 年修订)	总则、职业学校教育、职业培训、校企合作、相关管理制度、法律责任、附则

内容较为宽泛,缺乏具体规定,立法可操作性不强,这不利于地方职业教育的长远发展。

(二)地方性法规内容与新《职业教育法》不一致

通过梳理职业教育地方性法规,并与新《职业教育法》进行对比,发现二者有许多表述不一

致的情况,存在上下位法的冲突,这里主要分析两种冲突,即职业学校教育层次的划分不一致、职业教育与普通教育之间关系的表述存在冲突,如表 3 所示。

一是职业学校教育层次的划分不一致。新《职业教育法》第十五条规定“职业学校教育分为

表3 职业教育地方性法规与新《职业教育法》表述冲突情况统计(部分)

省级名称	现行法规名称	表述冲突情况
湖南省	湖南省职业教育条例 (2010年修正)	职业学校教育层次的划分不一致;法规表述为“因地制宜发展初等职业教育”;职业教育与普通教育之间的关系表述不一致;法规表述为“实行以初中后分流为重点的不同阶段的教育分流”
山东省	山东省职业教育条例	职业学校教育层次的划分不一致;法规表述为“因地制宜开展初等职业教育”
云南省	云南省职业教育条例	职业学校教育层次的划分不一致;法规表述为“职业学校教育包括初等、中等和高等职业学校教育”
重庆市	重庆市职业教育条例	职业学校教育层次的划分不一致;法规表述为“职业学校分为初等、中等、高等职业学校”
黑龙江省	黑龙江省职业教育条例	职业教育与普通教育之间的关系表述不一致;法规表述为“建立完善以初中后为重点的不同阶段的教育分流”
河北省	河北省实施《中华人民共和国职业教育法》办法	职业教育与普通教育之间的关系表述不一致;法规表述为“实施以初中后为重点的不同阶段的教育分流”

中等职业学校教育、高等职业学校教育”,而在《湖南省职业教育条例》中还存在初等职业学校教育的表述。二者对职业学校教育层次的划分不一致。当前,我国职业教育已经进入高质量发展阶段,新《职业教育法》基于当前经济社会发展状况、职业教育事业的发展状况,删除了初等职业学校教育的表述。而现行的《湖南省职业教育条例》是在2010年修订并实施的,其中还存在初等职业学校教育的表述,与当前职业学校教育的现状不符。存在这一问题的还有《山东省职业教育条例》《云南省职业教育条例》《重庆市职业教育条例》等法规。

二是职业教育与普通教育之间的关系表述不一致。新《职业教育法》第十四条规定“职业教育与普通教育相互融通”,强调职业教育与普通教育协调发展,变“强制分流”为“协调发展”,构建了职业教育与普通教育的“立交桥”。而《湖南省职业教育条例》第五条规定“实行以初中后分流为重点的不同阶段的教育分流”,二者对职业教育与普通教育之间的关系表述不一致,存在这一问题的还有《黑龙江省职业教育条例》等法规。党的二十大报告也提出:“推进职普融通、产教融合、科教融汇,优化职业教育类型定位。”可见,职普融通符合当前职业教育的发展方向,而“强制分流”的表述不符合这一发展方向。

(三)地方立法权限范围不清,立法变通权行使不足

一是地方立法权限范围不清,立法具体内涵和外延不明。虽然《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)对设区的市立法权进行了限定,

但其具体内涵和外延仍有待明确。此外,虽然《立法法》对设区的市立法权限范围作了限制,但并没有解决设区的市与省之间的权限重叠问题^[4]。权限重叠问题既不利于中央对地方立法权的管理,又不利于地方积极行使立法权,因此,明确地方立法权限范围,特别是明确设区的市与省之间的权限边界至关重要。

二是民族自治地方、经济特区的立法变通权行使不足,立法变通权弱化。虽然《立法法》赋予了民族自治地方立法变通权,并明确变通权的权限,即四个不能变(宪法、民族区域自治法、基本原则、专门规定不能变通),其余均可变通,但在具体实施上,多数的民族自治地方未行使立法变通权,存在照搬照抄上位法、与无变通权的地方性法规同质化严重等问题。此外,体现民族地区特色的内容较少,如《延边朝鲜族自治州职业教育条例》中仅有“开发和编写体现新知识、新技术、新工艺、新方法及具有地方特色的传统工艺、传统技术等具有职业教育特点的课程和教材”体现地方特色,《民和回族土族自治县发展职业教育条例》中仅有“根据本县经济社会发展需求和‘实际、实用、实效’原则,灵活设置专业和培训项目”体现地方特色。经济特区目前尚无专门的职业教育法规,《立法法》赋予经济特区的立法变通权存在行使不足的问题。

四、职业教育地方立法的变革思考

(一)完善职业教育地方性法规的基本结构,丰富地方立法内涵

一是完善职业教育地方性法规的基本结构,使得法律结构更加完善。对于未划分章节的法

规,修订时应按章节编写,使其更具逻辑性、层次性、规范性;对于章节结构不够完善的法规,修订时需要补充章节,并根据当地职业教育情况、经济发展情况等对章节进行适当调整。地方性法规的基本结构合理,能够增加法规的可理解性和逻辑性。

二是增加职业教育地方性法规内容,丰富立法内涵。如在职业教育地方立法中,贯彻落实依法治教的理念,积极回应职业教育法要求;明确保障教育者与受教育者的权利,形成新的社会风尚。保证职业教育入口顺畅,出口宽敞,有利于真正实现职业教育与普通教育协调发展,有利于进一步实现教育的形式公平和实质公平。

(二)修订职业教育地方性法规的基本内容,避免与上位法产生冲突

一是明确职业学校教育层次,与时俱进修订职业教育地方性法规。新《职业教育法》明确职业学校教育层次包括中等、高等职业学校教育两级,新法第15条明确“中等职业学校教育由高级中等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学校实施”。这一规定打破了职业教育止步于专科层次的“天花板”,在纵向上构建了中职、高职、职教本科相衔接的培养体系,实现了职业学校教育的上下贯通。地方立法时应明确该规定,并将其体现在职业教育地方性法规中。

二是明确职业教育与普通教育关系,构建职业教育与普通教育的“立交桥”。新《职业教育法》明确职业教育和普通教育的关系,并明确职业教育是一种教育类型,而非教育层次,这一规定有利于逐步填平横亘在职业教育和普通教育之间的权益鸿沟,有利于职业教育、普通教育进一步融通发展。地方应采取措施,研究出台相应法规、政策以保障职业教育中教育者与受教育者的合法权益,让职校的教师能教、愿教、乐教,让职校的学生能学、愿学、乐学,让职校学生在升学、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,以期促进职业教育向更高的“台阶”迈进。

(三)明确职业教育地方立法权限范围,民族自治地方、经济特区立法机关积极行使立法变通权

一是明确职业教育地方立法权限范围,明确

立法的具体内涵和外延。一方面要对设区的市的立法权的具体内涵和外延予以明确,这需要对《立法法》进行进一步修订,以明确设区的市的立法权的相关问题。另一方面要明确地方在职业教育体系、职业教育实施、职业学校和职业培训机构、职业教育的教育者与受教育者、职业教育的保障等方面的“可为”及“不可为”之处。

二是民族自治地方、经济特区立法机关应积极行使变通权。民族地区教育发展的规范性不足、利益关系错综复杂、利益协调阻力较大,更需要从教育立法的层面,发挥教育立法的稳定性、长期性、强制性等优势^[5]。民族自治地方属于民族地区的一部分,拥有其他民族地区所没有的立法变通权,这是民族自治地方教育立法的优势之处,应该充分发挥其优势。在行使立法变通权时应注意立法的特色化,应避免与其他地方性法规同质化,否则立法变通权就失去了意义。经济特区立法项目中有许多是没有国家法律作为参照的,是国家层面的法律尚未作出规范的领域,需要特区立法工作者结合经济特区开展对内改革和对外开放的历史进程,结合市场经济发展的现实需要,勇于创新探索,大胆地“摸着石头过河”,进行试验性和先行性立法^[6]。这当然也包括教育立法,经济特区立法机关应积极行使《宪法》《立法法》等法律赋予的立法变通权,参考新《职业教育法》并根据其经济、人才需求等情况制定经济特区职业教育法规。

参考文献:

- [1] 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(9):28-32.
- [2] 郑春晶,郝文武. 西部民族地区职业教育地方立法现状与前瞻:以青海省职业教育实践为分析对象[J]. 青海民族大学学报(社会科学版),2022(2):131-138.
- [3] 阮李全. 我国地方职业教育法律制度创新[J]. 现代教育管理,2014(10):70-75.
- [4] 程庆栋. 论设区的市的立法权:权限范围与权力行使[J]. 政治与法律,2015(8):52-61.
- [5] 李芳. 我国民族教育单行条例的立法原则与实践路径:基于教育单行条例的文本分析[J]. 西南民族大学学报(人文社科版),2020(5):211-218.
- [6] 唐小然. 经济特区立法问题研究[J]. 海南大学学报(人文社会科学版),2017(6):70-76.

Reflection on the Issues and Reform Prospects on Local Legislation of Vocational Education under the Background of the Implementation of the New Vocational Education Law

QI Hang¹, WEI Wei²

(1. College of Education, Guizhou Normal University, Guiyang 550025, China;

2. Guizhou Communications Polytechnic, Guiyang 551400, China)

Abstract: The newly revised Vocational Education Law emphasizes enhancing the adaptability of vocational education, which requires local governments to enact relevant legislation in conjunction with actual amendments. At present, the local legislation of vocational education has the following problems: Firstly, the chapters of local legislation are not perfect, and the content is insufficient. Secondly, the content of local legislation is inconsistent with the new Vocational Education Law. Thirdly, the scope of local legislative authority is not clear, and the exercise of legislative flexibility is insufficient. The optimization of local legislation can enrich the connotation of local legislation by improving the basic structure of local legislation of vocational education. The basic content of the local legislation of vocational education should be revised to avoid conflict with the upper law. It is needed to clarify the scope of local legislative authority for vocational education, and the legislatures of national autonomous areas and special economic zones actively exercise the legislative flexibility in order to meet the requirements of the new Vocational Education Law, and to promote the smooth implementation of local legislation on vocational education.

Keywords: Vocational Education Law; local legislation; legal system; vocational education

(责任编辑:程勇)

(上接第 14 页)

The Value Implication, Logic and Optimization Path of Image Communication of Higher Vocational Colleges in the Process of Modernization of Chinese-Style Vocational Education

WU Hao¹, WU Yunfei¹, SUN Xiaojin²

(1. Changzhou College of Information Technology, Changzhou 213164, China;

2. Changzhou Vocational Institute of Mechatronic Technology, Changzhou 213164, China)

Abstract: Optimizing the image communication of higher vocational colleges is an important task to promote the high-quality development of modern vocational education in China, which is conducive to changing the social stereotype on vocational education, promoting vocational education to build characteristic brands, smooth the vocational education system and form Chinese standards. In the process of modernization of Chinese-style vocational education, the image communication of higher vocational colleges should be guided by the reality, based on the basic logic of image communication at the three levels of concept, behavior and vision. At the cognitive level, a "meaning system" communication concept should be formed. At the mechanism level, an integrated and collaborative communication mechanism for all staff should be established. At the measure level, the value of educational philosophy should be systematically and multi-dimensionally condensed, behavior interaction should be emphasized for display, and visual communication matrix should be built. At the feedback control level, the spiral management loop should be improved, so as to play a positive role in enhancing the awareness, attention, and satisfaction of higher vocational colleges.

Keywords: Chinese modernization; higher vocational colleges; image communication

(责任编辑:程勇)