

国内外《职业教育法》修订述评

□黄立志

摘要:自1996年5月《职业教育法》颁布实施这18年来,人们对《职业教育法》修订的呼声越来越高。本文对2002年来中央、教育部人员,专家以及学者提出的修订意见进行研究综述,按照政府、行业企业、学校等不同的主体进行分类,并通过与澳大利亚等国的职业教育法比较得到某些启示。

关键词:《职业教育法》;修订意见;主体;权责;中外比较

作者简介:黄立志(1966-),男,河北南宫人,天津外国语大学副教授,教育学博士,研究方向为高等教育研究。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“利益相关者视角下的职业教育吸引力驱动机制及提升对策研究”(编号:11YJC880057),主持人:李名梁。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1001-7518(2015)15-0029-05

在《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)刚刚颁布的几年里,各地根据具体情况落实,在一定意义上也算是修订。1999年叶晓彬较早地探讨了《职业教育法》实施中存在的问题。从2002年开始,我国开始修订相关教育法规。在此背景下,2002年华东师范大学钱景航发文率先提出对其进行修订。2006年是我国职业教育法颁布十周年。于是这种呼声越来越高,成为很多专家、学者以及政府部门人员关注的热点。

一、2002年以来相关文献统计分析

根据中国知网,2014年12月底检索“篇名”为“职业教育法修订”的文献,经过手工检索一共有132篇。由图1可以看出,出现相关论文的数量总体是上升的,但是在上升中又有起伏。2012年达到最高峰共计32篇,以后又逐步减少。结合相关职业教育著作,大家已经意识到原本的《职业教育法》所出现的问题,因此,对它进行修订和完善成为一个热点话题。

对于如何对《职业教育法》的内容进行修订和完善,多方人士都从不同的角度提出了自己的看法。本文以期刊文献为主,涉及部分专著,从以下三个角度对2002年以来《职业教育法》的修订问题进行研究综述。

2014年9月12日,教育部职业技术教育研究中心研究所在京召开《职业教育法》修订工作座谈会。国家职业教育研究院院长黄尧、教育部政策法规司司

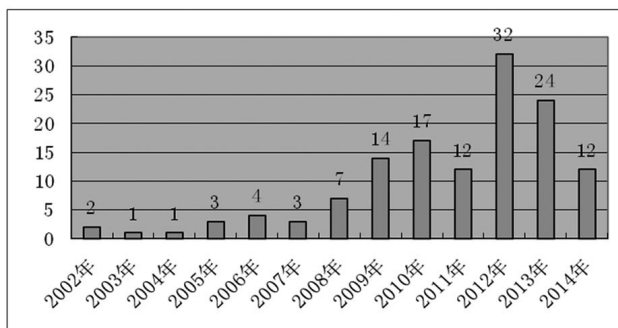


图1 2002-2014年我国《职业教育法》修订论文数量图

长孙雷兵、职成司巡视员王继平出席会议并介绍情况。此次座谈会标志着《职业教育法》修订工作重新启动。2008年,十一届全国人大常委会将修订《职业教育法》列入日程,教育部承担了修订工作,完成了《〈职业教育法〉修订草案(送审稿)》并于2011年报送国务院法制办。隋亮对这个《草案》的修订过程和主要内容作了详细的解读。透露了一些新的动向,诸如国际合作、县域职业教育网络、民办职业教育的法律条文等^[1]。目前,该法修订工作列入了十二届全国人大常委会立法规划,国务院法制办也将它的修订工作提上议事日程。教育部正在原有草案基础上,修订和完善《职业教育法》。

二、利益相关者对《职业教育法》修订的不同看法

对《职业教育法》修订问题,不同利益相关者有

不同的观点和看法,本文将其分为以下两类。

(一)中央及各级政府教育管理部门的意见

中央及教育部人员对于《职业教育法》的看法大体上是相同的。首先,他们肯定了现有它对于我国职业教育发展的指导和保障作用。其次,他们也承认:在国家走到全面建成小康社会,国民经济走到转型发展、创新驱动的新阶段,该法已经落后于职业教育改革发展的实践,无法为职业教育改革发展提供基本法治保障,有些具体条文甚至成为职业教育改革发展的制约因素,必须尽快予以修订^[2]。因此,他们也提出了一些修订意见。总结归纳为以下几点:

1.明确职业教育的地位和作用。制订现行的《职业教育法》时,有关部门就意识到:必须首先确立职业教育的地位与作用,规定国家发展职业教育的任务和目的,就是“为了实施科教兴国战略,提高劳动者素质,促进社会主义现代化建设”制订本法^[3]。而现在,政府及教育部人员建议将职业教育定位于“是国家国民教育体系、终身教育体系不可或缺、无可替代的组成部分,是国家人力资源建设的主要途径”^[2]。

2.完善现代职业教育体系。《职业教育法》修订应超越所有制、办学体制和学制的束缚,承认某些职业教育形态具有经营属性,从而完整而具体定义“现代职业教育体系”,并形成职业教育与职业培训两大体系之间及其内部各办学形态之间相互沟通、衔接的制度^[2]。

北京教育科学研究院的王春燕等人认为,“修订完善《教育法》、《教师法》、《民办教育促进法》以及《高等教育法》等有关职业教育法律条款。”这个意见也很重要,就是要系统地修订职业教育法。

3.理顺政府与行业、企业的关系。结合地方实际和行业特点制订相关的实施条例或细则,加强相关法律的有用性和实操性^[4]。实际上,这就是修订职业教育法。较早在1998年江苏省教育厅副厅长周稽裘就发文强调结合地方情况,“创造性”地执行《职业教育法》。全国政协委员管飞建议“对学生实习责任险的落实提出法律约束和明确要求”,“将学生顶岗实习纳入工伤保险”。笔者认为这些应当作为企业的权益适当体现。

(二)专家学者意见

石伟平、姜大源、邢晖等一些职业教育专家以及程方平、朱永新、周洪宇等教育专家对职业教育法的修改提出了一些代表性的意见,这些修订意见

可以归纳为以下几个方面:

1.进一步明确高等职业教育的定位。钱景舫等学者根据当前的就业市场需要结合最新相关政策,今后要大力发展高等职业教育。河北省教育考试院院长翟海魂在2002年曾经著文指出“把职业学校改为综合高中”^[5]。我认为现阶段中等职业教育已经完成了它的历史使命。

2.进一步发挥行业协会的作用。我们应当细化行业、协会、职教集团、社会团体以及其他社会组织的权利和义务。根据美国伯顿·克拉克的中介机构的“缓冲器”理论,有利于维护社会稳定,促进职业教育发展。明确职业教育相关各方的义务、责任与权力,建立奖励机制^[6]。

3.进一步细分专门职业教育法。有的学者提出制订《农民职业教育法》,还有的学者提出制订《高等职业教育法》、《职业教育促进条例》和《职业教育校企合作鼓励办法》。我们认为职业教育法不在多,而在精。不在如何修订,而在如何执行。

从上述两类人的不同的角度出发,我们可以看出,无论是中央及教育部的工作人员,还是各个专家学者,他们对于《职业教育法》的修订在一定程度上是持有相同的意见的。在修订内容方面,他们都认为首先应当明确职业教育的定位问题,其次他们都十分重视政府与行业、企业之间的关系,并且需要建立和完善一个职业教育发展的体系或机制。企业届的意见几乎处于一种“失声”的状态。

三、对《职业教育法》中的不同主体的责任、义务和权利进行修订

在《职业教育法》中存在着几个重要的主体,对这些主体的责任、义务和权力进行完善和修订也成为个研究热点。本文就将几个主要的主体依次列举出来,对其中有关这些主体的修订意见进行综述。

(一)政府

兴办教育事业,把我国建设成为人力资源强国,是党和政府不可推卸的责任。所以,在对《职业教育法》修订时,应该注重对政府部门的问责制,加强对职业教育的监督和管理。具体修订意见如下:

1.政府的责任对于一项国家的法律来说至关重要。职业教育虽然不属于国家义务教育的范畴,但是发展职业教育对国家的经济发展有着很重要的推动作用。各级政府应当保持职业教育经费不断提高,保证职业教育机构办学条件不断改善、保护每个公民包括残疾等特殊人群受教育权的公平。在

新的《职业教育法》中,教育行政部门必须治理职业教育机构乱收费、乱招生、非法颁发或伪造学历证、结业证书,同时加大对教育行政部门不作为和乱作为的行为的惩处力度^[7]。有的学者认为法律具有滞后性,应当适当有超前性。现行的《职业教育法》及其相应的法规,对公办职业技术学院限制较多,而对民办职业技术学院限制宽松,譬如升本问题。

2.职业教育投资者的权利应适当保护。加大职业教育投入力度,建立以政府财政投入为主体,多渠道筹措职业教育经费的投入体制,明确按照生均公共经费标准进行财政拨款的同时,通过设立专项经费等方式,引导职业教育的改革,为职业教育的发展与创新提供物质条件^[8]。钱景舫提出:“为了鼓励捐资,拟提出减免捐资人的所得税。”我们认为这种办法是增加职业教育投入的一条有效措施。

3.职业教育归口管理问题是修订的一个热点问题。2014年邢晖等人专门针对《职业教育法》修订对60多名职业院校一线管理人员进行了问卷调查。关于职业教育的管理体制,最多的是“应地方政府统筹,教育、人社和其他行业部门归口管理”,占被调查者的42.11%。其次是“认为应归教育行政部门统一管理”,占被调查者的38.60%^[9]。笔者认为职业院校重归行业部门管理是当前的一种趋势和要求。实际上,在制度设计上寻求校企双方产权一致,从而降低交易成本,有效实现校企合作。

(二)行业和企业

职业教育的特点决定了行业企业对职业教育的深度参与是进行职业教育的有效保障。因此,完善行业和企业权责问题也是《职业教育法》修订的重点。以下是对行业和企业相关内容进行修订的意见。

1.要深化校企合作,通过税收减免、政府补贴、授予荣誉等政策安排,引导行业企业以举办职业学校等方式主动参与职业教育,在职业学校培养目标制订、专业设置、课程改革、学生实习、实训基地建设、教师培养等方面发挥作用^[10]。

2.要明确行业企业需承担的职业教育义务,如人才需求预测、职业资格证书的制订、参与职业教育的开发、接纳职业学校学生的实习,等等^[6]。更应该明确规定政府对参与职业教育的企业所给予的具体的、明确的鼓励措施和扶持政策^[8]。

笔者认为,在职业教育中,校企合作是十分重要的。职业学校与企业 and 行业进行一定的合作,如实习等,可以大大提高职业教育中受教育者的水平和能力,为他们毕业后走上社会有很大的帮助,也

为国家的职业教育发展提供了很好的保障。所以,在《职业教育法》修订时,应该增加和完善关于行业和企业权责问题的规定条例,使其与学校的合作更加长效。

(三)职业院校和培训机构

2014年国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》提到“研究建立符合职业教育特点的学位制度”。湖北职业技术学院已经建立了“工士”,但教育部不承认是学位。我们认为应当将这种做法上升到法律高度,使之合法化。笔者认为,职业教育学校和培训机构在职业教育的过程中是一个很重要的主体。但由于现有《职业教育法》中很多问题上的表述不够严谨,规定不够具体,导致现在社会中出现了很多非正规的职业教育学校和培训机构,这对于我国的职业教育发展和进步是不利的。因此,对于这一主体的相关内容进行修订是很有必要的。

(四)教师

在当前高等教育大众化背景下,高等职业院校的师资入门标准已经是硕士研究生层次。新的职业教育法在教师资格方面应当有所体现。鼓励培养和发展“双师型”素质教师。全面提高教师现代化教育教学水平;制订科学的教师激励机制,通过高效的激励机制,来实现教师自由性和积极性的发挥^[6]。鉴于职业教育与企业密切相关,很多人员提到兼职教师的问题。应该鼓励职业技术学院聘请一定数量的兼职教师。

(五)学生

贯彻以人为本和改善民生的指导思想,以人为本和改善民生应该体现在人的就业及就业后人的发展方面^[6]。要着力改革和完善相应的人事劳动和工资分配制度,使技能型人才能够享有与其贡献相适应的社会地位和收入水平^[10]。笔者认为,作为一个职业教育中的主体,学生应该享有更多的权利。同时,这些权利应该在《职业教育法》修订时系统、规范地列举出来,如学生在去企业实习时,作为实习生,他可以享受到哪些权利,他的实习待遇应该达到怎样的标准等等。

四、发达国家《职业教育法》修订的做法

很多国家都制订并修订了《职业教育法》,不同国家修订的间隔和做法有所不同。本文选择了以下若干欧美发达国家,对它们的《职业教育法》进行分析,以此得到一定启示。

(一)澳大利亚

澳大利亚 TAFE 制度一度是我国 21 世纪最初

几年学习的榜样。我国仍一直关注澳洲职业教育法修订的情况,这方面研究的研究比较多,包括黄日强、王春燕等,比较深入的是教育部的刘育锋博士。1990年澳大利亚政府发布了《培训保障法》^[11]。她归纳了1992年《职业教育与培训拨款修订法案》,并指出以后每年修订一次。之后,澳大利亚政府颁布了《2005年澳大利亚技术学院法案》,事隔四年,又对该法进行了修订。澳大利亚“就业、教育与培训1988年法案”到后来的“就业、教育与培训法案2000年修订案”^[12]其实,拨款法案就类似我国的年度拨款计划,拨款额度需要修改,内容自然需要修订。倒是后面的两个政府的法案属于修订,且间隔时间很短。笔者曾指出澳大利亚就业与技能形成委员会(ESFC)在1991、1992和2001年向联邦就业、教育与培训部提交了三个报告,都冠以“1988年就业、教育与培训法”^[13]。从英文的材料看,就是一个教育团体经过论证和调研以后提交给联邦教育部门,然后再以政府法律的形式颁布,修订的形式和内容都比较简易。

(二)德国

我国学者对德国职业教育立法及其修订情况十分关注,包括姜大源、刘育锋和王晖等人。德国立法规定二元制:根据德国《基本法》的规定,学校形式的职业教育由各州负责,按《州学校法》的规定实施;校外特别是企业形式的职业教育,则由联邦政府负责,按《联邦职业教育法》的规定实施。^[14]其中,德国联邦新《职业教育法》重视多元化,扩展职业教育新空间;强调多样化,开发职业教育新形式;加速现代化,赋予职业教育新活力;构建网络化,制定职业教育新政策;促进透明化,公布职业教育新措施^[15]。笔者认为,德国的二元制值得我们学习和借鉴,它将学校和企业这两种形式的职业教育分开,分别用不同的法案来进行约束,这样会更加明确具体,实施性更强,可以解决我国政府、学校、企业等不同主体责任不明确的问题。

(三)美国

美国针对迫切需要解决的问题修订法案,为职业教育的发展提供有力支持。法案在集中解决了某些问题之后,随着社会条件、经济条件的不断变化,难免就会显示出滞后性来,暴露出的问题就成为下一次法案着力解决的重点,因此更集中、更有效,从1862年《莫雷尔法案》到《从工作到学校机会法》,美国颁布的有关职业教育法规和法案已多达155个,前后法案有继承关系,后一次法案往往是前一

次法案的补充和修正,前一次法案又是后一次法案的前提和基础,每一次立法都是由专家学者经过几年的调查研究、分析考证才最终确立的^[14]。笔者认为,美国在及时修订法案这方面做得很好,能够针对自己国家的现状以及出现的问题,及时通过修订法案来解决问题,这点值得学习。

(四)日本

日本的职业教育法的修改时间间隔比较短,而且既有修订又有重新立法的情况。1958年5月实施的《职业训练法》,时隔11年1969年又开始对《职业训练法》进行修订,而到了1981年这个法律又修改了6次。1985年实施的《职业教育法》,时隔7年1992年就进行了修订为《职业能力发展促进法》^[16]。根据《职业能力发展促进法》第二条第四款,日本中央政府和地方政府负责帮助失业者、在业者和大学毕业生开发和培训职业技能。结合我国职业教育行政管理体制,建议新的职业教育法更名为《职业与继续教育法》,将职前和职后培训结合起来。

(五)英国

众所周知,英国政府不负责教育,民间团体负责教育,职业教育也是如此。1905年英国教育委员会颁布了《技术学校条例》,1913年6月该委员会修订了《技术学校条例》并再次颁布^[17]。英国的教育团体诸如英国制图学会(BCC)和英国行星学会(BIC)等制订了英国资格证书制度。到2011年“英国资格”已经修订到了第41版,用以全面指导英国的专业、职业和学术资格^[18]。他们的职业资格可以用以职业场所,这些职业资格包括国家职业资格(NVQs)和中等职业资格(SVQs)证书和文凭。换言之,英国不断地更新职业资格的标准,从而指导职业教育培训机构日益适应行业企业的需要。

(六)瑞士

瑞士十分重视职业教育法的修订。1963年正式颁布职业教育法后,为了顺应国内经济和工业发展的需求,经过多次修改,2004年实施了新的《联邦职业教育法》。另外,瑞士重视行业企业参与学徒培训。新《职业教育法》颁布,重新对政府和企业职责、专业教学以及学徒培训内容、从业人员资格、质量保障机制等做出规定。

通过比较以上6个国家的《职业教育法》的情况,可以看出,他们修订间隔较短,或者设立新的法规。这是由职业变更较快的特点决定的。用这些经验来修订我国的《职业教育法》可以使之更具有可操作性,可以帮助我国完善职业教育体系。

五、国内外《职业教育法》修订的启示

1996年5月颁布的《职业教育法》至今已经18年了。这些年来,补锅匠、修钢笔、BP机寻呼员等职业已经消失,打字员、客户服务等职业即将消失,现有的《职业教育法》已不适应现阶段职业发展的需要,修订刻不容缓。总结起来有以下几点:

第一,要明确职业教育的定位。这个定位是一个社会系统工程,并非单纯职业教育子系统就能解决的。我们在《职业教育法》进行修订过程中,像德国一样,要充分提高一线工程技术人员的待遇和收入,使我国的职业教育得到更好的发展。

第二,要理顺利益相关者的权利和义务。现行《职业教育法》中有关政府、行业、企业、学校等各个利益相关者对于职业教育的权利和义务^[9],强调对国有大中型企业和大型私有企业的责任和义务;对于中小企业要照顾其市场的生存与发展,不宜过分硬性规定其责任和义务。这样有助于解决产学结合,不至于使法律流于形式,难以执行。为了解决产学结合中“产”冷“学”热的问题,鼓励建立和发展企业产权的职业技术学院,或者建立企业大学。

第三,要完善21世纪中国特色的、世界一流的现代职业技术教育体系。我们应当把近年来升格的部分本科高校划归本科层次的职业教育院校,切实构建从中职、高职、本职、硕士、博士贯通的现代职业技术教育体系。2014年国务院《关于加快发展现代职业教育的决定》提到“到2020年要建立中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。必须彰显中国职业教育的制度自信和理论自信,契合我国在世界上的经济强国地位。我们认为现在已经初步形成了中国特色的、世界一流的现代职业教育体系。

第四,要优化我国《职业教育法》的修订程序。新的法规起草工作不能单纯由职业教育部门的人员承担,必须增强企业、行业人士参与修订,要充分体现他们的利益诉求。具体地说,应当由教育部和人力资源社会保障部联合修订这个法律。可否通过国家社会基金重大招标课题的形式,组建一个跨机构跨行业跨部门的专门委员会起草这个法律。

参考文献:

- [1]隋亮.职业教育法修订历程回眸[J].职教论坛,2011(13):74-78.
- [2]孙惠玲.孙惠玲代表民进中央的发言:修订完善《职业教育法》的基础性建议[J].民主,2014(7):26-27.

- [3]张光喜.《职业教育法》的立法追忆及修订建议[J].中国职业技术教育,2010(30):32-36.
- [4]程方平.《职业教育法》修订应该关注什么? [J].中国教育报,2011-07-21(004).
- [5]翟海魂.从教育立法看英国中等职业教育的变迁[J].职教论坛,2002(1):21.
- [6]刘育锋.对《中华人民共和国职业教育法》修订的若干思考[J].职教论坛,2010(16):50-61.
- [7]阮李全,甘一宏,刘娟.职业教育法律责任问题探析——关于《职业教育法》修订的思考[J].重庆师范大学学报,2009(6):23-29.
- [8]徐涵.关于《中华人民共和国职业教育法》修订的三个问题[J].河南科技学院学报,2012(4):1-3.
- [9]邢晖,李玉珠.《职业教育法》重要问题修订意见的调查[J].教育与职业,2014(19):76-78.
- [10]王晖.我国《职业教育法》修订完善的对策研究[D].上海:华东师范大学,2010.
- [11]黄日强.战后澳大利亚职业教育研究[M].北京:开明出版社,2004:91.
- [12]刘育锋.论澳大利亚职教法对我国职业教育法修订的借鉴意义[J].职教论坛,2011(1):86-91.
- [13]黄立志.制度生成与变革:澳大利亚技术与继续教育(FAFE)历史研究[M].天津:南开大学出版社,2013:174.
- [14]王春燕,侯光.国外职教法对我国职业教育法修订的启示[J].中国职业技术教育,2014(15):62-69.
- [15]姜大源.德国职业教育改革重大举措——德国新《职业教育法》解读[J].中国职业技术教育,2005(14):59-61.
- [16]Chen, Farn Shing, Chuang, Chia Yu, Chang, Hui Shin. Comparing Public Vocational Training Policies in Taiwan and Japan[J]. International Journal of Arts & Sciences, 2012, 5(5):51-60.
- [17]翟海魂.发达国家职业技术教育历史演进[M].上海:上海教育出版社,2008:123-124.
- [18]Younger, Paula. British Qualifications 2011: A Complete Guide to Professional, Vocational and Academic Qualifications in the United Kingdom (41st edition) [J]. Reference Reviews, 2011, 25(8):15-16.
- [19]李名梁,加月月.职业教育利益相关者研究述评及其管理策略[J].职教论坛,2014(33):10-13.

责任编辑 蔡久评