

浅析职业教育中的法律体系建设

徐 蕤

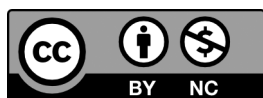
广东金融学院，广州

摘 要 | 在职业教育领域，我国应逐渐形成以《职业教育法》为总法，以若干职业教育单行法为主体，辅以大量的职业教育行政法规、行政规章、地方性职业教育法规、众多的职业教育相关法律法规，从而形成内容全面、形式完整、协调统一的职业教育法规体系，为职业教育发展提供法制保障。

关键词 | 职业教育；法律体系；反思；重构

Copyright © 2023 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



以法律手段保障和推动教育的发展，是近代公共教育制度建立的标志之一。国家通过立法对教育资源进行合理配置，引导和规范教育行为的健康发展，可以建立起顺应社会发展趋势的教育秩序。职业教育作为教育体系中最具生产性和社会性的一种教育形式，涉及政府、企业、学校、师生、社会等多元主体的利益，具有复杂的法律关系，更加需要国家通过立法进行规范和引导。通过完善职业教育法律体系促进和推动职业教育的规范化发展，保证职业教育为社会经济发展服务，已逐渐成为世界职业教育发展的趋势。我国的职业教育立法在近十年来也有了很大的进步和突破，但随着社会和经济的不断发展，其在实践

作者简介：徐蕤，广东金融学院助教。

文章引用：徐蕤. 浅析职业教育中的法律体系建设 [J]. 法学进展, 2023, 5 (1): 37-46.

<https://doi.org/10.35534/al.0501004c>

运用中也逐渐暴露出一些问题和不足。本文通过对国内外职业教育立法发展现状的描述,试图提出我国职业教育法律体系的构建思路与具体框架,为我国职业教育立法工作提供参考。

一、职业教育中法律体系现状

我国从 20 世纪初开始建立健全职业教育法律体系,目前以《中华人民共和国宪法》为母法,以《中华人民共和国教育法》为基本法的职业教育法律体系如下:根本法为《中华人民共和国宪法》;法律包括由全国人民代表大会制定的《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国职业教育法》《中华人民共和国劳动法》《中华人民共和国高等教育法》《中华人民共和国教师法》《民办教育促进法》等;行政法规有国务院颁布的《教师资格条例》《教学成果奖励条例》《中外合作办学条例》等;部门规章有《中外合作职业技能培训办学管理办法》(劳动和社会保障部)、《实施教育行政许可若干规定》(教育部)、《中等职业学校设置标准(试行)》(教育部)、《中等职业学校收费管理暂行办法》(教育部、财政部、计委)、《中等职业学校国家助学金管理暂行办法》(财政部、教育部)、《高等职业学校设置标准(暂行)》(教育部)、《学生伤害事故处理办法》(教育部)、《教育行政处罚暂行实施办法》(国家教委)、《教育督导暂行规定》(国家教委)等。国家教委、国家经贸委、劳动部联合制定的《关于实施〈职业教育法〉,加快发展职业教育的若干意见》,是与《职业教育法》配套的规章,属部门规章。地方性法规或规章,如《黑龙江省职业教育条例》(黑龙江人大常委会)、《安徽省职业教育条例》(安徽省人大常委会)、《天津市职业教育条例》(天津市人大常委会)、《江苏省实施〈中华人民共和国职业教育法〉办法》(江苏省人大常委会)等。

由此可见,我国以《职业教育法》为主体,以各部门规章和地方性法规为配套的职业教育法律体系已经初步形成。但是,就我国目前的职业教育发展前景来看,我国的职业教育立法尚存在一些问题和不足。

（一）缺乏完整性和协调性

从以上所列的职业教育法律体系看，除《职业教育法》外，还有很多法律法规涉及职业教育的设施条件、管理、合作办学等一系列问题。但是真正直接以“职业教育”冠名的很少，对职业教育进行专门性规定的法律不足。从立法内容上看，有关学校职业教育的规定多，有关职业培训的规定少；有关中等职业教育的规定多，有关高等职业教育的规定少。从国外职业教育的立法历程可以看到，各国都非常重视职业教育的终身化，因此不仅在职业教育法中规定学校职业培训的内容，还纷纷出台就业培训方面的专门立法。我国尽管在基本法中规定了职业教育包括学校教育和职业培训两部分，但从整个立法体系看，涉及职业培训的法律都归口在成人教育领域，并分属于不同的行政职能部门管理，因此职业培训类法律政出多门，缺乏统一规范性。由于起步晚、发展快、立法经验不足等原因，高等职业教育立法明显不足。同时，我国地方职业教育立法多，中央统一的职业教育法律法规少。而地方立法过于分散，缺乏统一性，因此职业教育的质量、师资、经费等的地区差异性大。职业教育作为一个总体缺少中央的扶植和统一的行业标准、管理规范，其发展受到极大制约。由此可见，目前我国的职业教育法律体系缺乏完整性和协调性。

（二）滞后性

国外都是根据社会经济变化的不断变化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。经过修订的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。而我国1996年颁布的《职业教育法》实施10余年间既没有任何修改或废止条款，又没有新的法案进行修正，与职业教育直接相关的单行法律法规尚未配套建立，对资金保障、企业义务、管理职能和专门机构等现阶段职业教育发展迫切需要规范的内容，未能通过法律手段予以保障，其本身所存在的缺陷愈发凸显。

（三）以政策性文件代替法律

我国从20世纪90年代起中央陆续出台十几部重要的职业教育规范性的文

件,如《关于实施职业教育法加快发展职业教育的若干意见》《关于加强高职高专教育人才培养工作的意见》《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》《教育部等七部门关于进一步加强职业教育工作的若干意见》等。这些文件对职业教育的法律地位、总体目标、办学形式、设置标准、管理模式和体制、资金投入、师资建设和培训、实训基地建设、教学水平评估等方面都做出了诸多规定,其内容的针对性、适用性和完整性远胜于我国现行的职业教育法律。实际上,这些政策在职业教育领域所起作用也远胜于我国相关的职业教育法律,并成为真正指导地方立法及政府职能部门工作的规范性依据。但是对于一个法治国家来说,政策毕竟不是法律,不具有法律所特有的规范性、强制性和国家意志性。

二、职业教育中法治体系的建构参考

当今世界,科学技术迅猛发展,强烈地冲击着职业教育。而职业教育的发展离不开法治的保障,没有法治就不可能实现职业教育的规范、持续、快速的发展,因此世界各国都很重视推行职业教育法治化进程。

(一) 德国的职业教育立法

德国是第二次世界大战的战败国,在一片废墟上,用了不到50年的时间,就跃居世界第三经济强国,以“二元制”为核心的职业教育制度被称为使联邦德国在二战后从战争的废墟上迅速崛起并成为世界经济强国的“秘密武器”。联邦德国已经形成了一整套完整周密的职业教育法规体系。1960年德国颁布的《青少年劳动保护法》规定了青少年享有接受职业培训和完成法律规定的职业义务教育的权利。1965年颁布的《手工业法》对手工业学徒训练的主体、对象、规范、合约、监督考核等均做了周延详密的规定。1969年出台的《联邦职业教育法》第一次将企业培训的各种分散法规汇集在一起,详细规定了职业培训关系的确定、内容、解除、终止和职业培训的组织。1972年,《企业基本法》明确规定了企业管理委员会在企业职业教育中应有的权利和义务。1981年,《职业教育促进法》规定了职业教育计划、统计及报告,明确了联

邦职业教育研究所的法律地位、组织、任务、预算、章程和人员要求等。此外，联邦德国各部门、行业和地方也相继出台配套条例或实施办法，对职业教育的学校名称、培养目标、专业设置、学制、办学条件、经费来源、教师资格、教师进修、考试办法、管理制度等都有明确而具体的要求，保证了职业教育管理的完善运行。

（二）美国的职业教育立法

美国是世界上职业教育最发达的国家之一，其职业教育发展受益于立法的规范与完善。一部美国职业教育史，可以说是一部美国职业教育立法史。美国颁布的职业教育法律迄今为止已达154部，对美国职业教育的发展具有深远影响。1862年《莫雷尔法案》的颁布，标志着美国职业教育立法的开始，使职业教育成为高等教育的一部分，改变了高等教育的内部结构。1917年《史密斯—休斯法》将美国职业教育扩展到中等教育层次，并把职业教育划分为农、工、商、家政、师范等专业，从而确立了美国职业教育制度。1963年《职业教育法》的颁布标志着美国职业教育体系的形成，有力地推动了职业教育的发展。1990年颁布的《卡尔—珀金斯法案》，强调职业教育与普通教育的交流与整合，学术能力与职业能力的一体化培养；注重工作与学校的密切联系。该法案的颁布导致了美国20世纪末至21世纪初职业教育理念与性质的巨大转折——从“职业教育训练”转换为“劳动力教育训练”，大大推进了美国职业教育的现代化进程。

（三）日本的职业教育立法

日本重视教育事业，发展职业教育更是日本的一项基本国策和教育政策。日本对职业教育的重视程度及其相关政策和法规的完备程度，均走在世界各国的前列。1899年，日本出台的《实业学校令》是日本早期职业教育体系出现的标志。1921年的《职业介绍法》规定了成立职业介绍所的条件。1947年的《职业安定法》放宽了对职业介绍所的限制。1951年针对职业教育实行国库补助制定了《产业教育振兴法》。1958年《职业训练法》的出台标志着日本现代职业

训练制度的确立，也是建立终身教育的法律基础。1969 年颁布新的《职业训练法》，意味着日本发展终身职业教育及职业培训的开始，表明日本职业教育的独立性和开拓性。1985 年颁布的《职业能力开发促进法》建立了日本职业训练的完整体系。

（四）德国、美国、日本的职业教育立法特点

一是立法内容广泛，种类繁多。“从公立职业教育到私立职业教育，从学校职业教育到企业职业培训，从初等职业教育、中等职业教育到高等职业教育，大到企业与学校合作、职业学校教师资格及培训、职业教育投入，小到职业教育培养目标、教学双方的权利义务、学制、教学内容、授课课时、考核、资格证书要求等，无所不包。”

二是立法层次完整，与时俱进。各国职业教育法的结构基本上都是由一个基本法，若干个单项法和地方各级职业教育法组成，从而形成多层次结构的职业教育法律体系。同时，各国职业教育法律实行立、改、废相结合，各国立法机构根据不同时期的实际情况对相应的法律进行适时的补充、修订和完善，可谓与时俱进。

三、职业教育中法治体系的建造

（一）我国职业教育法律体系的构建思路

完善的法律体系是实现法治的前提和基础，在我国，应建立以《职业教育法》为核心的层次分明、内容完备、协调统一的职业教育法律体系。

1. 修改和完善《职业教育法》

修改和完善《职业教育法》既是职业教育发展的客观需求，也是保证法律适用性的迫切需要。我国《职业教育法》共有 5 章 40 条，内容过于简单，已不能满足我国职业教育发展的现实需求，应考虑增加和修改相关的内容。其中，需要增加的内容有：高等职业教育的规定；企业在职业教育中的法定义务和责任；政府在职业教育资金投入上的责任；职业教师资格和培训；有关职业培训

内容；就业准入制度或资格证书制度；实训基地建设；针对具体责任主体的罚则。需要修改的内容有：职业教育总体目标；职业教育的地位；职业学校和培训机构的设置标准；中央和地方政府、专门部门和综合部门的职权。增改和完善后的职业教育法，在内容上将更全面、更符合我国职业教育发展的现实，将能更好地发挥职业教育基本法的作用。此外，应进一步关注职业教育法的可操作性，在规范的选择上适当增加使用强制性规则而不是倡导性规则。为了便于上位法与下位法的衔接，发挥下位法的灵活性和针对性，基本法应该更多地使用委托性或准用性规则。

2. 制定职业教育单行配套法

颁布职业教育单行法律可以充实职业教育法律体系。目前我国还没有与职业教育直接相关的单行法律，从颁布的部门法规或政策文件看，也仅仅是涉及职业教育的设置标准、办学形式、实训基地等内部管理，对职业教育发展的资金保障、企业义务、管理职能和专门机构则关注较少。必须逐步健全和完善职业教育单行法，特别是要健全调节职业教育外部环境的单行法。这不仅是保证职业教育基本法实施所必需，同时也是提高职业教育法律效力、建立完整职业教育法律体系所必需。

3. 完善部门立法和地方立法

“中国的地区差异并不比欧洲的国别差异小，各地区的政治、经济、文化、法律、历史等基础环境有着诸多不同。为此，通过地方立法促进职业教育发展，进而促进地方经济和社会的整体发展，已经是我国当前经济和社会发展的必然选择。”如前文所述，我国地方和部门职业教育立法活动虽然比较活跃，但在健全地方和部门立法的同时，必须关注职业教育法律体系的层级性，使各级规范之间能彼此衔接、互为补充。但地方法或部门法律广义的规定不得与职业教育法律相冲突。

4. 提高职业教育立法的效力等级

针对我国发展职业教育主要依据政策规定的客观事实，必须以法律的形式确定文件中的准则和规范，才能真正使国家发展职业教育的方针得以落实和保障。自从《职业教育法》颁布以来，国家和地方政府在办学形式、设置标准、

管理模式和体制、资金投入、师资建设和培训、实训基地建设、就业准入制、与企业结合、教学水平评估等各方面制定了许多政策，做了许多有益的尝试，也积累了一定的经验。但是，这些政策不具有法律的强制性，缺乏执行效力，因此，有必要对这些政策及其实施经验进行提炼、加工、总结，使之上升为具有普遍性、规范性和强制性的法律。

5. 理顺职业教育立法与其他相关法律的关系

职业教育法律体系的建立与完善，不仅是其自身在调整范围和效力等级方面的协调，而且还必须与国家的《宪法》和教育基本法相适应，以保持职业教育立法和整个社会主义法制的统一。首先，建立职业教育法律体系应以《宪法》为依据，这是社会主义法制统一性的必然要求。必须依照宪法所规定的职责权限，规范职业教育立法活动，在宪法规定的原则基础上，建立和完善有中国特色的职业教育法律体系。其次，完善职业教育立法应以《教育法》为基础。《教育法》是我国教育领域的基本法律，在我国教育法律、法规体系中处于“母法”的地位。其他有关教育的法律、法规的制定都要以《教育法》为依据，不得与其相抵触。职业教育法律是《教育法》的配套法律，因此，在其制定、完善过程中，必须注意与《教育法》相统一。

6. 加强职业教育立法与社会发展的同步性

职业教育是与社会经济联系最为紧密的一种教育形式。经济在快速发展，社会在不断变化，职业教育的目标、形式、内容、对象等也都在不断发生变化。而法律在某种程度上具有滞后性，在制定之初并不会预测到未来发生的所有情况，这就需要根据职业教育发展的现实情况对已有的不适用法律条款进行及时修改、解释和废止，使立法与社会发展具有同步性甚至超前性。

（二）我国职业教育法律体系的具体架构

职业教育法律关系是一种广泛而复杂的社会关系。“职业教育与社会的结合日益密切，职业教育对社会的渗透已呈现全面化趋势，无论是内部还是外部关系早在这种渗透中日益复杂化。这就决定了以职业教育关系为调整对象的《职业教育法》的结构必须要综合化、系统化。”

在横向结构方面,职业教育涉及的领域具有多元化特征,不仅涉及学校与师生的法律关系,还涉及政府与企业、市场与社会等不同主体的利益。职业教育是一项系统工程,必须建立起由各种不同性质法律组成的综合性的职业教育法律体系,分别对职业教育的各个领域、各类问题进行相应的调整,通过细化规定达到具有可操作性的目的。这个法律体系的横向结构,应当按照职业教育法的调整范围和对象,科学区分法律门类,使各类职业教育立法既相对独立又互相联系,做到门类划一、内容完整、和谐统一,以充分发挥法律机制的整体作用。目前有必要对以下领域制定相应的单行法:针对解决农村职业教育问题的《农业职业教育法》、针对特殊人群如残疾人的《残疾人职业教育法》、明确职业教育经费保障的《职业教育投入法》、加强企业培训的《企业培训法》《就业与职业培训法》等。

在纵向结构方面,应严格按照法的权限和效力等级,划分若干层次,明确从属关系,使处在高层次的法对低层次的法起统率和制约作用,处在低层次的法对高层次的法起延续和补充作用,形成一个受共同原则支配,内容协调,衔接配套的职业教育法律体系。一要制定基本法律,对职业教育领域带有根本性、全局性的问题做出原则性的规定。二要制定行政法规,对一些非根本性的、局部性的问题做出具体的规定。三要制定地方性法规,我国地域广、各地差异大,职业教育也在不断地发展中,新的办学模式不断涌现,因此,地方立法机关应根据本地职业教育发展的具体情况,遵循下位法服从上位法的规则,及时做出具有地方特色的法律界定。

A Brief Analysis of the Construction of Legal System in Vocational Education

Xu Rui

Guangdong University of Finance, Guangzhou

Abstract: In the field of vocational education, our country should form “Vocational Education Law” as general law gradually, and take several single laws of vocational education as main body, supplemented by a large number of administrative regulations, administrative regulations, local regulations of vocational education, numerous related laws and regulations of vocational education, so as to form the regulation system of vocational education which is in content, complete form and coordinated and unified. To provide legal guarantee for the development of vocational education.

Key words: Vocational education; Legal system; Reflect on; Reconstruction