

我国新职业教育法的特质、意涵与发展

莫鸿芳

宁波大学教师教育学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2024年5月7日; 录用日期: 2024年5月29日; 发布日期: 2024年7月9日

摘要

职业教育对我国人才培养和经济发展发挥着重要作用, 为其提供稳定的法律指导和保障环境, 是维系职业教育可持续发展的关键。2022年5月1日, 我国颁布《中华人民共和国职业教育法》(以下简称新《职业教育法》), 这是推动我国职业教育规范化和法制化发展的又一重大进程。文章立足于特质、内涵和发展三个维度, 对我国20世纪末至今阶段的职业教育立法史、新《职业教育法》的立法维度以及其发展和创新之处三部分内容进行研究, 尝试对新《职业教育法》进行梳理和形成新的认识。

关键词

新《职业教育法》, 法律体系, 权利保障

The Qualities, Meaning and Development of China's New Vocational Education Law

Hongfang Mo

Faculty of Teacher Education, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: May 7th, 2024; accepted: May 29th, 2024; published: Jul. 9th, 2024

Abstract

Vocational education plays an important role in the cultivation of talents and economic development in China, and the provision of a stable legal guidance and safeguard environment is the key to its sustainable development. On May 1, 2022, China promulgated the Vocational Education Law of the People's Republic of China (hereinafter referred to as the new Vocational Education Law), which is another major process to promote the development of vocational education in China in terms of standardization and legalization. Based on the three dimensions of traits, connotation and development, the article studies the legislative history of vocational education in China from the end of the 20th century to the present stage, the legislative dimensions of the new Vocational

Education Law, and its development and innovations, in an attempt to sort out and form a new understanding of the new Vocational Education Law.

Keywords

New Vocational Education Act, Legal System, Rights Guarantees

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

在 2020 年全国劳动模范和先进工作者表彰大会上,习近平总书记强调要“要完善现代职业教育制度,创新各层次各类型职业教育模式,为劳动者成长创造良好条件。”[1]职业教育对我国实现人才目标提供重要力量。在 2022 年,我国颁布了《中华人民共和国职业教育法》(以下简称为新《职业教育法》)[2],这是对 1996 年的职业法的一次修订和创新。但是在最近微博话题中,“建议职校与普校学生享有同等升学机会”这一话题引起了社会热议,其背后原因则是群众对于新颁布的职业教育法内容的错误解读导致。职业教育作为我国教育体系的重要组成部分,其发展关乎我国人才培养和经济发展,而新《职业教育法》则是为我国职业教育发展保驾护航。针对以上出现的社会性问题,了解新《职业教育法》的特质、内涵和新发展是其中的问题解决之道,同时也对职业教育未来发展发挥着重要作用以及奠定相应的群众普法基础。本文立足于特质、内涵和发展三个角度,对我国 20 世纪末至今阶段的职业教育立法史、新《职业教育法》的立法维度以及相较于 1996 年颁布的职业教育法,新《职业教育法》实现的发展和创新之处三部分内容进行研究,从而尝试对新《职业教育法》进行梳理和形成新的认识。

2. 新旧《职业教育法》间的演进和发展史

立法形式主要包括法律、行政法规、地方性法规等多种形式。本研究主要是对 20 世纪末,即 1996 年颁布《职业教育法》前后这一时间段,到至今期间,我国职业教育在中央和地方产生的法律法规条文进行梳理,从而尝试理清和窥见我国职业教育法近 20 年来的发展历程。

首先是中央层面,一方面是关于《职业教育法》本体法律发展历程。1989 年,国家教委和劳动部开始着手起草和研究《职业教育法》的相关内容,在经过六至七年的修订和报送国务院审议等工作,于 1996 年 5 月 15 日,全国人民代表大会常务委员会第 19 次会议正式通过和实施《职业教育法》,该举动标志着我国职业教育走上正规化和法制化的道路。在之后直至 2022 年颁布的新《职业教育法》阶段,我国职业教育法主要经历两个发展阶段,其一是 2008 年 10 月到 2014 年 6 月,为适应新时代的发展,由国务院委托教育部起草,对已有的《职业教育法》进行修订,但是由于该阶段的修订工作尚未达成基本成熟,该起草修订稿件并未提交人大审议;其二是 2014 年至 2022 年颁布新的《职业教育法》前,全国人民代表大会开展《职业教育法》的执法检查工作,并开启新一轮修订工作,直至 2022 年 5 月 1 日,第 13 届全国人民代表大会常务委员会 34 次会议通过和颁布新《职业教育法》。由此可见,我国职业教育法的发展历程体现出鲜明的时代性、发展性和严谨性。我国职业教育法的颁布和修订都基于时代发展的需要而制定和颁布合适的法律内容;同时每一次的颁布和修订都是严格按照我国立法权使用的流程,相关部门分别执行行政、监督和审议等功能,体现我国法律制定和颁布的科学性和严谨性。另一方面是《职业教

育法》作为我国法律体系中其他法律条文的重要组成部分内容。1995年3月18日，第八届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国教育法》，开始改称“职业技术教育”为“职业教育”。而1996年颁布的《职业教育法》是基于我国第一部《劳动法》和《教育法》制定本法，并与其像衔接。而在《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国教育法》的法律条文中，也提到关于职业教育的内容。例如，《中华人民共和国劳动法》第66-69条忠告提到国家、政府、学校和其他社会部门等法律主体对职业教育发展应承担的责任；《中华人民共和国教育法》第2条提到“在中华人民共和国境内的各级各类教育，适用本法。”而职业教育作为我国教育类型的组成部分，因此亦受《教育法》的保障。因此，早期的《职业教育法》是在与我国《教育法》和《劳动法》的良性交互中实现发展，而《教育法》和《劳动法》亦为《职业教育法》的发展提供指导和保障。

其次是地方性的法规，地方性法规主要在遵守上位法的基础上，是由省、自治区、直辖市以及设区的市和自治州的人民代表大会及其常委会制定和颁布。在梳理我国近20年来关于职业教育的地方性法规中，发现以下法规：1) 1993年7月13日，上海市颁布的《上海市职业介绍管理暂行规定》[3]，该规定自1994年9月1日开始实施，在1997年经历第一次修订，2010年进行第二次修订。该规定主要是为职业人员对接工作提供制定保障，但在之后随着互联网的迅速发展以及该规定内容与上位法《人力资源暂行条例》内容相抵触，其实用性和合规性受到影响并取消使用。2) 1995年7月1日，福建省第八届人民代表大会常务委员会17次会议通过《福建省职业病防治条例》[4]，该条例主要起到控制和消除职业危害、防治职业病和保护职工身体健康的作用。3) 2006年5月1日，江西省颁布的《江西省职业技能考核鉴定管理条例》[5]，该条例明确规定所有劳动者享有平等参加职业资格证书的考核鉴定、且证书具有法律证明效应。由此可见，在1996年国家颁布《职业教育法》后的10年发展历程中，各地方根据自身发展特色以及职业发展中存在的社会问题，制定出相应的法规以解决问题和促进当地的职业发展。但是法规中较少发现与职业教育内容相关，更多倾向于解决职业教育后的就业、证书认定和就业环境等问题。

3. 新《职业教育法》立法内容梳理

一部成形的法律法规涉及目标、精神、内容、形式、模式等内容的共同作用，而后形成其独特特色。本研究主要从立法目标、立法精神、立法内容、立法主体和立法模式等方面对新《职业教育法》进行梳理，从而进一步明晰新《职业教育法》的意涵。1) 立法形式：主要包括制定、认可和全民公决三种方式，新《职业教育法》是全国人民代表大会常务委员会通过和实施的，符合由国家制定规范性文件或国家主管机关直接创制法律活动的定义。2) 法律模式：主要包括分立式、合立式和综合式三种，新《职业教育法》较之1996年颁布的职业教育法，内容从五章40条扩展至八章69条，且囊括职业教育的方方面面，因此符合综合式立法模式。这种模式的优点在于提高立法效率，促进法律秩序完整和避免立法者的疏忽。3) 立法主体：新《职业教育法》中第6条说明“职业教育实行政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与”，该法律涉及的主体从纵向上包括中央和地方，横向上包括政府、学校以及社会部门和人员，其参与主体具有多元性和全面性的特点。4) 立法目标和立法精神：法律条文的目标和精神是基于现有的社会现状，为解决其中存在的问题，制定的具有前瞻性的指导规划和精神支持。新《职业教育法》主要是为了推动职业教育高质量发展，提高劳动者素质和技术技能水平，促进就业创业，建设教育强国、人力资源强国和技能型社会，推进社会主义现代化建设，根据宪法，制定的法律[6]。

4. 新《职业教育法》的创新之处

(一) 基于民情：满足现实诉求

法律的颁布和制定不是理想国的建设，其内容和目的应该基于所处的社会环境的现实问题，以解决

问题和促进发展为目的，从而制定相应的具有前瞻性、规范性、体现国家意志和具有约束性的条文法例。新《职业教育法》的现实诉求主要来自于以下三个方面：1) 国家层面：根据我国数据统计，进入职校接受教育的学生人数逐年增加；同时职业教育为我国输送专业性人才、促进我国经济发展发挥的作用越来越大。基于此背景，为统筹我国职校发展、学生优质发展以及人才和经济发展等内容，制定相应的法律进行规定和保障运行十分重要。2) 社会层面：我国实行 Y 型学制，学生在接受完 9 年义务教育后拥有自主选择教育类型的自由，选择接受普通教育亦或是职业教育都应该被允许和认可。但是由于群众对“普职分流”、“普职双轨制”等概念理解出现偏颇以及社会中出现“重普轻职”现象，职业教育逐渐处于边缘化甚至是备受争议的地位。受教育者选择职业教育也容易被社会环境贴上“学习不好”、“低人一等”等不良标签。因此，重新归正群众对我国 Y 型学制下不同教育类型的认知，以及重视职业教育对我国教育、经济和社会等方面的发展作用，是当下的主要任务。而制定相应的法律法规进行权威性地解释和指导性地操纵、保障运行是效率之道。3) 个人层面：主要是接受职业教育的受教育者对社会地位、就业和教育权利等方面的需求。由于社会片面的认知导致职业教育以及接受职业教育的人群处于边缘化地位，这在一定程度上损害个体的利益。而在前颁的《职业教育法》指导下，受教育者的教育资源、教育认证、教育结果等内容并未得到妥善的解决和发展，公民受教育权的起点、过程和结果平等在职业教育范围中备受争议。

而新《职业教育法》则尝试解决这些问题，在条文法例的第 1 条中明确规定“为了推动职业教育高质量发展，提高劳动者素质和技术技能水平，促进就业创业，建设教育强国、人力资源强国和技能型社会，推进社会主义现代化建设，根据宪法，制定本法。”，以立法的形式从国家层面保障和重视职业教育的存在和发展的必要性，并依据宪法这一源头大法制定相关内容，具有权威性。在条文法例的第 11 条和第 12 条中规定“实施职业教育应当根据经济社会发展需要，结合职业分类、职业标准、职业发展需求，制定教育标准或者培训方案，实行学历证书及其他学业证书、培训证书、职业资格证书和职业技能等级证书制度。”以及“国家采取措施，提高技术技能人才的社会地位和待遇，弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚。”这是对职业教育学历认证和相应的资格证书所具有的法律效应力的说明，同时不仅在法律层面保护受教育者的教育权利，也关注受教育者社会层面的群众认可。在条文法例的第 14 条中规定“国家建立健全适应经济社会发展需要，产教深度融合，职业学校教育和职业培训并重，职业教育与普通教育相互融通，不同层次职业教育有效贯通，服务全民终身学习的现代职业教育体系。”这是对现有不良社会观念的一种纠正，重新归正和赋予职业教育的平等地位。

(二) 基于程序：坚持科学立法的体现

法律的性质主要包括：1) 法律是一种行为规范；2) 法律是国家制定或认可的行为规范；3) 法律靠国家强制力保证实施；4) 法律是国家确认权利和义务的行为规范；5) 法律对全社会成员具有普遍约束力。因此，一部成形的法律应该关注其规范性、是否涉及对象主体的权利和义务内容以及国家权力机关在其中运作的规范性问题。同时立法的程序主要包括提出立法议案、审议立法议案、表决和通过立法议案以及公布法律四个程序流程。在新《职业教育法》第 1 条指出“根据宪法，制定本法”，宪法作为国家的根本大法，具有组织和规范国家权力、保障公民基本权利、奠定法治秩序等功能，因此该条例传递出的信号则是，新《职业教育法》在《宪法》的指导下，符合保障公民基本权利、合理组织和规范国家权力程序下制定的要求。新《职业教育法》第 4 条规定“职业教育必须坚持中国共产党的领导，坚持社会主义办学方向，贯彻国家的教育方针，坚持立德树人、德技并修，坚持产教融合、校企合作，坚持面向市场、促进就业，坚持面向实践、强化能力，坚持面向人人、因材施教。”新《职业教育法》的修订和颁布流程涉及国务院委托教育部起草修订稿、将起草的修订稿交由全国人民代表大会审议以及最终由全国人民代表大会常务委员会颁布执行，其制定流程符合《立法法》固定的流程，因此，新《职业教育法》

是基于程序、坚持科学立法的体现。

(三) 基于内容：保障公民的权利

公民的权利和义务的规范性是法律的重要组成部分。新《职业教育法》第 5 条规定“公民有依法接受职业教育的权利。”第 10 条规定“国家保障妇女平等接受职业教育的权利。”第 18 条规定“残疾人职业教育除由残疾人教育机构实施外，各级各类职业学校和职业培训机构及其他教育机构应当按照国家有关规定接纳残疾学生，并加强无障碍环境建设，为残疾学生学习、生活提供必要的帮助和便利。”第 53 条规定“职业学校学生在升学、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。”在新《职业教育法》涉及权利主体的规定和说明中，发现，其保障的权利主体具有多元性^[7]，也体现其内容制定的全面性。在性别层面，新《职业教育法》关注到由社会习俗概念导致的男女受教育机会、社会认可度方面的差异，从而导致女性群体受教育群里可能受到剥夺。因此，在法律条文中规定要对此现象做出干预以及对女性受教育权利进行保护。在个体自理层面，新《职业教育法》关注到由于疾病、基因遗传等原因导致的部分个体生存能力受到损害，从而导致其受教育权利被忽视或收到影响。因此，法律条文也对这类群体进行保护和采取措施，实在做到教育权利人人平等。在不同类型教育层面，由于职业教育边缘化的不良现象，导致其中的教育主体在教育资源、教育机会以及教育社会认可程度方面都可能受到不平等的待遇，这也是解决目前职业教育存在的问题和实现职业教育可持续性发展的关键。在第 53 条中对职业教育的师资、受教育机会、经费、社会关注度等方面的显性和隐性资源的分配进行规定，这也为职业教育创造良好的教育生态环境提供强有力的法律保障^[8]。

(四) 基于保障：构建有效的职业教育法律运行机制

一方面，《职业教育法》作为我国法律体系的组成部分，应该遵循《宪法》规定制定；另一方面，《职业教育法》作为我国教育法律体系的重要组成部分，应该得到其应该的法律地位以及与其他法律形成良好的交互环境，从而促进整体教育生态的发展。在 1996 年颁布的《职业教育法》中，第 1 条规定是基于我国的《教育法》和《劳动法》而制定的法律条文，这种法律语境下，使得《职业教育法》具有附属的意味，但是在新《职业教育法》中明确规定其“基于宪法”制定的特性，保障其与其他教育法律具有同等地位。同时，职业教育与我国 Y 型学制下的普通(义务)教育、高等教育一样，作为整个教育体系的其中一种形式，应该具有同等的教育地位，且不同教育类型之间应注重共处和衔接，从而为国家培养不同类型人才提供线性发展程序。新《职业教育法》的出台以及其第 14 条和第 53 条内容的规定，意味着其与普通教育法具有同等地位，同时也与高等教育法实现良好衔接^[9]。

同时，良好的法律运作机制也包括法律本身制定、执行、监督等关键环节的把控。新《职业教育法》的第六章和第七章则是关于职业教育的保障和法律责任的内容说明和规定。其在制定方面符合了程序流程；在执行方面则明确规定政府、学校和社会部门的职责；在监督方面则发挥教育行政部门和人力资源部门的作用以及制定法律问责制度，从法律上保障其运作的有效性。

5. 结论

新《职业教育法》是基于建成教育强国和人才资源强国的时代需求，依据《宪法》而制定的一部法律。其制定依据、内容和过程传递出以下信号：一方面，新《职业教育法》一改之前依据《教育法》和《劳动法》而设立的指标，如其他法律条文类似，依据《宪法》出台，和其他法律具有匹配和平等的地位。就如职业教育，作为我国的教育类型之一，为我国教育发展持续输出独特和不可或缺的力量。新《职业教育法》作为我国教育法体系之一，既保障我国职业教育的可持续性发展，同时也与其他教育法共同促进我国教育的发展。另一方面，新《职业教育法》的颁布体现出我国保障受教育者的教育权利平等。我国学制本是“Y”型学制，但受社会观念的影响，职业教育处于边缘化的地位，而接受该教育类型的

受教育者在机会、过程和结果等方面的公平性有失偏颇。新《职业教育法》颁布内容中,明确规定维系职业教育发展的众多因素的运作和配合,为接受职业教育的受教育者提供机会、资源、就业等方面的切实保障。本文梳理了新《职业教育法》的演进和发展历程、立法内容和创新之处,对新《职业教育法》形成新的认识和理解。但是对于如何促进更多的个体认识和理解新《职业教育法》,依然是一个有待促进和研究的问题。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话[EB/OL]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5567743.htm, 2024-05-07.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686375.htm, 2024-05-07.
- [3] 上海市青浦区人民政府. 上海市职业介绍管理暂行规定[EB/OL]. <https://www.shqp.gov.cn/rbj/shsldbzfg/20180620/31803.html>, 2024-05-07.
- [4] 国家法律法规数据库. 福建省职业病防治条例[EB/OL]. <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?NDAyOGFiY2M2MTI3Nzc5MzAxNjEyODEyMWY4ZjUyYWM>, 2024-05-07.
- [5] 国家法律法规数据库. 江西省职业技能考核鉴定管理条例[EB/OL]. <https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?NDAyOGFiY2M2MTI3Nzc5MzAxNjEyODI2NmMyOTY4ZjU>, 2024-05-07.
- [6] 刘成杰. 我国职业教育法的立法革新与实践进路论纲[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2023, 62(4): 182-188.
- [7] 陈仁鹏. 论新《职业教育法》对受教育权的保障[J]. 教育发展研究, 2023, 43(17): 33-39.
- [8] 王思杰. 职业教育法的立法精神与规范体系[J]. 教育发展研究, 2023, 43(17): 25-32.
- [9] 余丽丝. 法学视角下瑞士职业教育立法的经验与启示[J]. 当代职业教育, 2023(6): 77-83.