



# 职业教育法修订如何打破学历“天花板”

## 专家建议适当发展本科与研究生层次高等教育

### 立法眼

□ 本报记者 蒲晓磊

3月24日召开的国务院常务会议通过了《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》,对产教融合和校企合作、支持社会力量举办职业学校、促进职业教育与普通教育学业成果融通互认等作了规定。会议决定将草案提请全国人大常委会会议审议。

全国人大常委会委员、中国教育学会副会长、长江教育研究院院长周洪宇4月10日在接受《法治日报》记者采访时说,加快发展现代职业教育,是党中央、国务院作出的重大战略部署,对于深入实施创新驱动发展战略,创造更大人才红利,加快转变方式、调结构、促升级具有十分重要的意义。

“对职业教育法进行修订,是促进劳动者素质提高,适应新形势与新任务的客观要求,是解决当前职业教育诸多现实问题的迫切需要。”周洪宇说。

陕西师范大学教育学院教授祁占勇认为,修订草案关注了当前我国职业教育发展面临的诸多重大现实问题,切中了职业教育的要害问题,有非常强的现实针对性。同时,修订草案也具有较强的前瞻性,指明了职业教育体系的构建方向,职业教育的实施重点、相关主体的责任和任务、保障制度的建设内容等,为职业教育的后续改革留下了较为充足的发展空间。

### 职业教育社会认可度显著提升

教育部近日印发《职业教育专业目录(2021年)》。新版《目录》共设置19个专业大类、97个专业类、1349个专业,其中中职专业358个、高职专科专业744个、高职本科专业247个。

□ 本报记者 朱宁宁

曾经略显神秘的备案审查工作关注度正在与日俱增,连续几年的全国人大常委会法工委备案审查年度工作报告都备受瞩目与肯定,可以说,我国备案审查制度建设已取得初步成效,进入新的发展阶段。

但也应该看到,备案审查在发挥维护法治统一、尊严和权威作用的同时,制度建设方面依然存在一些需完善之处。这其中,审查意见若存在疑义甚至产生巨大争议时该如何处理,引起了学界关注。

近日,一些业内专家在接受《法治日报》记者采访时指出,要积极探索形成符合法治规律、积极回应社会关切的备案审查体系,为稳步推进合宪性审查制度,适时启动宪法解释程序积累经验。特别是现行法律规范关于备案审查工作的自我纠错机制尚不完善,无法对备案审查机关作出的存有疑义或争议的审查意见提供相应的救济渠道,应及时加强和改进备案审查程序机制。

### 多方面原因导致出现存疑审查意见

“从长远来看,如果缺少存疑、争议性备案审查意见救济机制,会导致备案审查正当性的流失与公信力的降低,直接制约着备案审查功能的有效发挥。”中国法学会宪法学研究会副会长、武汉大学法学院教授秦前红说。

谈及为何会出现存疑的审查意见,秦前红分析指出原因是多方面的。

首先,事实认定有误。备案审查主要是抽象审查,由于法律规范的抽象性与原则



目前全国职业学校开设1300余个专业,覆盖了国民经济各领域,专业布点10余万个,每年培养1000万左右的高素质技术技能人才。在现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业等领域,一线新增从业人员70%以上来自职业院校毕业生。职业教育社会认可度显著提升。

然而,与职业教育社会认可度显著提升这一趋势相比,当前的职业教育体系明显滞后。

全国人大代表、中国

航发沈阳黎明航空发动机有限责任公司操作工栗生锐认为,一个完备的高等职业教育体系应由研究生、本科、专科构成,但在我国,高等职业教育目前主要处于“专科层次”。

“事实上,高等职业教育所涵盖的技术技能层级如高档数控机床、智能装备、数字化生产线等多项国际前沿技术,其层级甚至超过研究生学历。”栗生锐说。

职业教育在“本科层次”的短板问题,也是此次职业教育法修改要解决的问题。

2019年12月,教育部对职业教育法修订草案(征求意见稿)公开征求意见。记者注意到,修订草案征求意见稿首次提出“职业高等学校”的说法。教育部指出,为落实类型教育的定位,用职业高等学校的概念替代高等职业学校概念,职业高等学校对应于普通高等学校,包括专科、本科层次。

按照上述规定,职业教育将与普通高等教育“平起平坐”,职业教育也将培养自己的本科生。

“我们已从人口资源大国成为人力资源大国,正从人力资源大国向人力资源强国迈进。为了凸显职业教育在建设人力资源强国中的重要作用,需要适当发展本科、研究生层次的高等职业教育,完善职业教育体系。”周洪宇说。

### 校企合作中违法或被行业禁入

产教融合、校企合作是职业教育办学的基本模式,是培养高素质劳动者和技术技能人才的内在要

求,也是办好职业教育的关键所在。但长期以来,职业学校服务社会的能力偏弱,成为职业教育发展的一个明显短板。

上海教育科学研究院2019年发布的《2018年全国高等职业院校适应社会需求能力评估报告》显示,部分高职院校发展和服务能力仍然较弱。400所院校的年度政府购买服务到款额不到1万元,300所院校的年度技术服务到款额不到1万元,近450所院校三年累计纵向科研到款额低于5万元,500多所院校三年无横向技术服务到款。

华东理工大学法学院副教授秦涛认为,职业学校专业设置无法满足企业的需要,很重要的原因在于学校缺乏与企业的良性互动,由此导致职业院校培养出来的学生无法适应企业的运作发展。

除了学校专业设置不合理的“内因”,校外培训不规范的“外因”也不容忽视。

渤海理工职业学院专科学子实训,却被安排到欢乐谷“捣鬼”;山东聊城大学数百名学生被强制送往江苏昆山康佳电子公司实习,每日工作时间达13个小时,不实习就拿不到毕业证……近年来,不规范的校外培训多次被媒体曝光。

祁占勇认为,校企合作方面出现问题的主要原因在于相关法律法规的规定还不够完善,“由于相关行政法规过于原则,抽象、缺乏可操作性,校企合作中相关利益主体权益划分不清晰,保障机制亟待规范,导致校企合作出现诸多问题”。

值得注意的是,修订草案征求意见稿针对校企合作作出多项规定,例如,其中明确,校企合作中侵犯受教育者合法权益的,由主管部门责令改正,情节严重的,可以实行行业禁入;有违法所得的,没收违法所得,并可处以1万元以

上20万元以下罚款;构成犯罪的,由司法机关依法追究刑事责任。

### 教师培养应实现企业学院互通

几年时间里,江苏扬州某职业学校教师李阳的身边已经有多名同事离职。

“缺乏培养培训,继续教育的机会,工资待遇较低,看不到太多发展空间,是年轻教师离开职业学校的主要原因。”李阳说。

职业学校教师队伍建设的困境,除了“留不住”,还有“引进来”——招进来的教师中,很少有理论能力和实践能力都具备的人才。

“从企业出来教书,学历不行,知识体系比较落后,无法将实践经验很好地转化为理论知识;高校毕业生做职业学校老师,虽然学历达到了要求,但缺乏实践经验,讲出来的内容不够‘接地气’。”秦涛说。

周洪宇指出,教师队伍是当前职业教育中的薄弱环节,完善现代职业教育体系,必须切实解决这一问题。

记者注意到,修订草案征求意见稿专门设立了“职业教育的教师与受教育者”一章,围绕职业学校教师的培养培训、能力要求等方面作出细致规定。

例如,修订草案征求意见稿第三十九条规定:国家建立职业教育教师培养培训体系。

国家设立职业教育教师培养培训基地,加强专业化教师培养培训;鼓励、支持地方人民政府设立专门的职业技术师范学院,鼓励高等学校设立职业教育教师教育专业;鼓励行业企业共同参与职业教育教师培养和培训。

产教融合型企业,规模以上企业应当安排一定比例的岗位,接纳职业学校、职业培训机构教师实践。

“建设适应现代职业教育发展要求的教师队伍,需要打通企业和学院两个渠道,可以让企业的人才来教技术,让学院的老师来讲理论,二者可以打通,把理论和实践尽量结合在一起。”周洪宇说。

## 备案审查意见“存疑”如何处理 专家建议建立健全救济通道 完善纠错机制做实做强备案审查



性,审查时难以简单地通过对规范性文件条文的适用作出是否存在违宪违法等问题的判断,而是需要对规范性文件背后所蕴含的相关事实因素予以准确认识、挖掘、整合,综合分析研判后才可得出相应审查意见。这就要求对被审查对象相关事实的认定不得有误。其次,法律理解失当。由于法律语言具有抽象性与模糊性的特点以及有些法律规范在表述上具有特定倾向性,造成了审查过程中对法律规范的理解与解释的不确定性,进而影响审查意见的准确性、合理性。再次,人为主观出错。比如,负责审查的工作人员由于能力不足,工作水准难以应对审查过程中的疑难、复杂问题,甚至出现错误适用法律规范的情况。

此外,由于当前我国已形成多元备案审查体系,对地方性法规、自治条例与单行条例存在双重备案审查机制,对地方政府规章则存在多重备案审查机制。“因此,不同审查主体基于不同的立场、审查强度,对同一法律规范也有可能作出相互冲突的审查

意见。”秦前红说。那么,目前实践中,如果制定机关或者申请人对于备案审查的结果不服,是否有救济的渠道?

“一些地方的备案审查程序中已经规定了类似的程序。”北京航空航天大学法学院教授王锴具体介绍,一种方式是允许制定机关提起复核申请,比如,《贵州省规范性文件制定程序和监督管理规定》第三十一条规定,规范性文件的制定机关对承办备案审查的人民政府法制机构作出的备案审查处理意见有异议的,可以自接到书面通知之日起15个工作日内,向接受备案的人民政府提出复核申请,并将审核申请抄送承办备案审查的人民政府法制机构,人民政府法制机构应当在15个工作日内向本级人民政府提交审核意见。又如,《吉林省规章规范性文件督办办法》第十六条规定,规章、规范性文件的制定机关认为政府法制部门作出的处理决定违法、不当的,可以向其上一级政府法制部门申请复核。上级政府法制部门应当自接到复核申请之日起30日内进行审查,作出处理,并通知申请机关。除此之外,还有一种方式则是允许申请人提起复查申请,比如,《河北省规范性文件制定规定》第二十八条规定,公民、法人或者其他组织认为公布的规范性文件有违法内容的,可以向制定机关提出审查建议。

### 对存疑备案审查意见应有救济通道

“备案审查制度功能之一,就是实现国家法制统一,及时发现规范性文件存在的问题,对法律体系的漏洞进行填补,不断优化法律体系。而存疑的审查意见,不但起不到发现问题、分散风险的作用,还会产生新问题,使法律缺陷不断累积,逐渐破坏整个国家法律体系的统一性与稳定性。”秦前红认为,在备案审查备受社会瞩目的情况下,存疑的审查意见,尤其是重大争议性审查意见会产生多方面的负面效应。不但降低公众对备案审查的制度信心,还会减损有关国家权力机关的权威

性,甚至产生对备案审查制度正当性的质疑。

鉴于此,秦前红建议采取积极措施,避免因审查意见存疑而引起社会争议,损害备案审查主体之权威。具体方式可构建起相应的程序机制,明确全国人大常委会法工委与地方人大常委会备案审查意见存疑的制度回应通道,探索设立备案审查后评估制度,为建成一套内容科学、程序严密,配套完备、行之有效的备案审查体系奠定坚实的制度基础。“相应程序经探索设立后,若能发挥实效,在具备成熟经验的基础上,有权机关应及时修订相关法律、程序设计等内容,推动该项听证程序与其他关联制度的衔接、协调。

秦前红同时强调,全国人大常委会法工委作出的审查意见是终局性决定,在其作出后不宜适用异议程序,而是应通过事前程序来防范审查意见可能出现的问题。为此,他建议,一方面,组建国家备案审查专家委员会,制定相应工作办法,明确专家委员会意见采纳与反馈机制,规范、保障专家委员会工作的有序开展;适时邀请专家委员会委员参加联合审查会议。同时,设立争议性备案审查意见听证制度,及时制定听证规则,明确听证触发事由、参与主体、程序设计等内容,推动该项听证程序与其他关联制度的衔接、协调。

此外,在秦前红看来,备案审查制度究竟好不好、完善不完善,除备案审查机关以汇报工作等形式接受评价外,还需建立一套“回头看”的后评估机制,以检验制度运行实效、发现制度缺陷。

“有关方面应主导建立备案审查后评估制度,及时制定后评估规则办法,明确评估主体、程序、指标等内容,尤其重视如何通过该项制度化化解存疑、争议性备案审查意见所带来的风险,以丰富完善对备案审查制度自身的监督约束机制,实现备案审查之‘审查’。”秦前红说。

### 自我纠错可通过“找上级”方式解决

对于如何处理备案审查自我纠错问

### 人大动态

## 武汉城市圈9市人大常委会探索协同立法

本报讯 记者刘志月 武汉城市圈区域协同立法工作正式启动。4月7日,在武汉城市圈区域协同立法第一次联席会议上,武汉、黄石、鄂州、孝感、黄冈、咸宁、仙桃、天门、潜江9市人大常委会讨论通过武汉城市圈区域协同立法框架协议。

以协同立法方式引领和推动区域协调发展,是湖北地方人大贯彻落实党中央决策部署和省委工作要求的一项重要举措。根据协议,9市人大常委会将按照省人大常委会有关立法工作的部署,围绕“打造武汉城市圈升级版,加快武汉城市圈同城化发展”,积极探索武汉城市圈立法资源,探索开展区域协同立法,以法治力量助推实现规划同编、交通同网、科技同兴、产业同链、民生同保。

协议提出,9市人大常委会要适应武汉城市圈同城化发展的形势和要求,在生态环境、交通一体化、公共服务、产业协作、科技创新、文化旅游等重点领域,提出关联度高且需多方协同的立法建议。

随着轨道交通向武汉周边延伸,相关市人大常委会可提出轨道交通建设和管理有关立法建议;在贯彻落实长江保护法,推进长江大保护方面,可提出梁子湖等湖泊保护立法建议等。

为依法有序、有效开展协同立法工作,协议确立了联席会议等一系列工作机制。各市人大常委会可同步或者联合开展立法调研、立法论证、立法后评估,法规清理等工作,在此基础上提出立法建议,提交联席会议研究商定,并报经同级党委和湖北省人大常委会同意后,纳入本市年度立法计划,组织实施。

据了解,协同立法的目的在于整合区域立法资源优势,满足区域改革发展的立法需求,不断优化法规制度供给,保障和促进经济社会高质量发展。在全国范围内,京津冀、长三角、粤港澳、成渝等地区,均已探索开展区域协同立法。湖北省恩施州与湖南省湘西州就西河水环境保护进行协同立法,也取得相应效果。

## 山西立法剑指固废污染突出问题

本报讯 记者马超 王志堂 近日,山西省十三届人大常委会第二十五次会议表决通过《山西省固体废物污染防治条例》(以下简称《条例》)。《条例》共七章三十四条,包括总则、工业固体废物、危险废物、其他固体废物、监督管理、法律责任和附则,将于5月1日起施行。

作为资源能源大省和能源重化工基地,山西固体废物尤其是工业固体废物污染防治面临很大压力。据统计,全省每年煤矸石、粉煤灰等工业固体废物产生量约3亿多吨,历史堆存量约14亿吨,利用处置率极低,二次污染严重。有必要制定地方性法规,更好地推动固废污染防治工作。

《条例》提出各级人民政府负责本行政区域内固体废物污染防治工作,应当建立联席会议制度,研究解决工作中的重大问题;明确生态环境主管部门实施统一监督管理,发展和改革、工业和信息化、自然资源、住房和城乡建设、农业农村、卫生健康等部门在各自职责范围内负责固体废物污染防治的监督管理工作。

针对山西工业固废“量大率低”的问题,结合全省典型固废类别,《条例》细化了对矿山、电力、冶金行业产生的尾矿、煤矸石、废石、粉煤灰渣、赤泥、脱硫石膏等固体废物的防治要求。

《条例》特别对重大传染病疫情医疗废物处置作了明确规定,提出县级以上人民政府应当建立重大传染病疫情医疗废物应急处置保障体系,配备应急处置设施和物资,确保重大传染病疫情医疗废物处置安全。

《条例》与近年出台的山西省环境保护条例及大气污染防治条例、水污染防治条例、土壤污染防治条例一起,构建起了山西环境保护“四梁八柱”法规框架。

## 淮南立法规范停车场建设管理

本报讯 记者范天娇 实习生汪涛 随着机动车数量快速增长,停车泊位供需矛盾日益突出,“停车难停车乱”已成为城市管理的难题。近日,安徽省十三届人大常委会第二十六次会议审查和批准了《淮南市中心城区停车场建设管理条例》(以下简称《条例》)。《条例》完善了停车场建设管理工作机制,加强停车场规划、建设和管理,鼓励社会资本投资建设停车设施,以提高停车泊位使用效率,规范停放管理,从而破除停车乱象。

《条例》规范了停车场建设管理工作机制,要求市和县、区人民政府将停车场建设管理纳入国民经济和社会发展规划,建立停车场建设管理联席会议制度,协调解决停车场规划、建设和管理中的重大问题,明确了城乡建设、自然资源和规划、公安机关、城市管理等部门具体工作职责,并要求政府加大公共停车场建设投入,将政府投资和扶持社会资本建设公共停车场所需资金纳入同级财政预算。

在停车场规划方面,《条例》要求市、县有关部门组织编制停车场专项规划,市、县自然资源和规划部门保障停车场建设专项用地,定期评估,调整建筑物配建停车泊位标准,并对已建成的停车场加强规划核实。

此外,《条例》还分别从建设移交、收费原则、开放共享、停车场管理者和停放者的行为规范、停车信息系统建设等方面作了规范。对擅自停止停车场使用或者改作他用,擅自设置、撤除、占用道路停车泊位或者设置停车障碍的行为规定了法律责任。



### 规范