



## 26年来完成首次大修 新职业教育法 反映了怎样的国家意志和社会期待?



近年来,国家对职业教育的高质量发展充满期待,而职普分流又让社会公众对职业教育何去何从充满关切。

4月20日,十三届全国人大常委会第三十四次会议表决通过新修订的职业教育法,并将于5月1日起正式实施,这是该法26年来的首次大修。新职业教育法迅速引发社会高度关注,甚至产生了种种博眼球的错误解读。

新法究竟有哪些突破?反映了怎样的国家意志?对公众关心的问题有了怎样的回应?本期特别关注。

### 新职业教育法的10个重大突破

——专访全国人大常委会委员周洪宇

本报记者 张惠娟

近年来,“职普强制分流”的话题很受外界关注。新修订的职业教育法究竟如何回应?修改背后的精髓是什么?有哪些新突破?通过认真对比研究,亲历了两次职业教育法修订草案审议工作的全国人大常委会委员周洪宇认为,新修订的职业教育法在10个方面取得了历史性的重大突破。

#### 1 概念内涵的新突破——培养高素质的劳动者和技术技能人才

对于法律而言,概念的内涵表述一定要科学准确。

原来条款的第一章第二条的定义部分表述为“本法所称职业教育,是指为了培养技术技能人才,使受教育者具备从事某种职业或者职业发展所需要的职业道德、科学文化与专业知识、技术技能等综合素质而实施的教育活动”。新修订的职教法的第二条的表述为:“本法所称职业教育,是指为了培养高素质技术技能人才,使受教育者具备从事某种职业或者实现职业发展所需要的职业道德、科学文化与专业知识、技术技能等职业综合素质和行动能力而实施的教育,包括职业学校教育和职业培训。”周洪宇认为,从“技术技能人才”到“高素质技术技能人才”,在概念内涵上这是个重大突破。概念的突破也向社会传递一个明确的信号:职业教育的培养目的更为明确,这也给教育工作者指出了育人的方向。

#### 2 定位地位的新突破——从“层次”到“类型”

新修订的职教法,在人才培养定位上首次明确地表述为:“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”。在周洪宇看来,“同等重要地位”和“教育类型”这两个关键词使职业教育的定位和地位发生了翻天覆地的变化,甚至是革命性的变化。

“当然,职业教育不是都往研究生的方向发展,但是职业教育体系里,一定也不能少了创新型的技术大师。”周洪宇说。

#### 3 管理体制的新突破——由国务院建立工作顶层协调机制

任何一项工作要想扎实落地,一靠管理体制,二靠投入。对职业教育而言更是如此。新修订的职教法第八条明确标明:“国务院建立职业教育工作协调机制,统筹协调全国职业教育工作”,并对国务院教育行政部门、省、自治区、直辖市人民政府和县级以上地方人民政府有关部门三个层面,如何牵头、如何协调等方面的职责作了清晰的说明。

而之前,职业教育的管理体制呈现“两张皮”:教育行政部门管职业学校教育,人力资源和社会保障部门管职业培训,两者很少往来。1996年版和2021年一审稿二审稿规定由教育行政部门来负责牵头职业教育工作的统筹规划工作。“单从字面来看,教育行政部门的地位是提高了,但是教育部门本身是花钱的部门,相对弱势,在真正牵头时牵不动、统不住、管不了,最后工作还是无法推动落实。”周洪宇表示,对比看来,新法的规定就突破了之前“管理体制”顶层协调机制的不足,将最大的短板难题解决了,这样整个管理体制就理顺了,顶层设计到位了。

#### 4 体系框架的新突破——突出职业教育的适应性

新修订的职教法第十四条对职业教育的体系框架表述为:“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。”

“这和一审、二审稿有什么区别?”周洪宇对比发现,原有对职业教育和普通教育相互融通的表述,用“初级、中级、高级职业教育有效贯通”,而现在表述为“不同层次职业教育有效贯通”。他认为这样的表述更适应经济社会发展的需要,强调职业教育的适应性,更加精炼明确,更加体现了职业教育的现代性。

#### 5 办学层次的新突破——为培养高精尖的技术技能人才留出空间

在一审和二审稿中,关于职业教育办学层次的表述是这样的:“高等职业教育、职业学校教育是高等教育的重要组成部分,由专科、本科层次的职业高等学校和普通高等学校实施。”新修订的职教法第十五条明确提出:“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。”在周洪宇看来,这体现了职业教育的办学层次上的突破,为职业教育培养高精尖的技术技能人才预留出了空间,也为更好地建设教育强国和人力资源强国提供了法律支撑。

当然,周洪宇也认为,根据职业教育的定位、目标、特色与需要,实施研究生教育的比例不要太大,要体现职业教育高层次人才培养的特点,体现它内在的规律。从国际比较的角度看,在早期,一般在3%-5%,中后期在10%-15%。本科层次在早期15%-25%,中后期30%左右,其他的高等专科和中专层次在65%-70%。若忽视职业教育的本质与特点盲目攀比则是不可取的。

#### 6 办学力量的新突破——支持社会力量举办职业教育

过去的职业教育主要由政府来办,鼓励“校企合作”。而现在,办学主体的范围进一步扩大,新法明确提出由“地方各级人民政府及行业主管部门支持社会力量依法参与联合办学,举办多种形式的职业学校、职业培训机构”。周洪宇表示,这意味着,政府支持社会力量举办职业教育。

#### 7 证书制度的新突破——既有学历证书又有学位证书

“过去,职业技术教育只有学历证书,没有学位证书。但学历证书和学位证书不是一个概念。学历证书是文凭,学位证书是学历……”周洪宇认为,健全的证书制度是影响职业教育长期发展的一个关键环节。

新修订的职业教育法第五十一条中这样表述:“接受职业学校教育,达到相应学业要求,经学校考核合格的,取得相应的学历证书;接受职业培训,经职业培训机构或者职业学校考核合格的,取得相应的培训证书;经符合国家规定的专门机构考核合格的,取得相应的职业资格证书或者职业技能等级证书。”并且“接受高等职业学校教育,学业水平达到国家规定的学位标准的,可以依法申请相应学位”。周洪宇表示,这是一审二审稿中未曾涉及的,既能将现代职业教育体系各个层次有机地衔接起来,又符合扎根中国大地办职业教育的文化特色,从而也缓解了家长的教育焦虑。

#### 8 保障体系的新突破——既有责任分工又投入“真金白银”

“我们关注一部法律,除了关注管理体制及责任分工以外,还要关注是否拿出‘真金白银’。”周洪宇表示,只有在投入上有保障,在实际中才能有发展。

新修订的职教法从第五十四条到第六十二条,9条的篇幅都是关于投入保障的条款。比如,第五

十四条为:“国家优化教育经费支出结构,使职业教育经费投入与职业教育发展需求相适应,鼓励通过多种渠道依法筹集发展职业教育的资金。”第五十五条,“各级人民政府应当按照事权和支出责任相适应的原则,根据职业教育办学规模、培养成本和办学质量等落实职业教育经费,并加强预算绩效管理,提高资金使用效益……”并提出“省、自治区、直辖市人民政府应当制定本地区职业学校生均经费标准或者公用经费标准”。周洪宇还表示,虽然新法中没有具体写职业教育投入占教育经费总投入的比例,但“相适应”三个字以及规定应制定生均经费标准或者公用经费标准还是弥补了过去对投入保障相对含糊的表述。

#### 9 回应民众关切的新突破——对普职比、升学、就业问题的新表述

近年来,“职普强制分流”的话题受到业界关注。

1996年颁布的职业教育法规定,“国家根据不同地区的经济发展水平和教育普及程度,实施以初中后为重点的不同阶段的教育分流”。在去年12月审议二审稿时,就有人建议取消中考后分流政策,认为这种政策规定与各地教育发展情况并不符合,并且导致“一刀切”僵化执行,特别是在职业教育发展质量和就业前景与普通教育存在较大差距的现实下,进一步引发了中小学生家长和学生们的焦虑,甚至产生“中考变高考”的后果,与“双减”政策导向产生抵减效应。根据审议的意见建议,草案二审稿改为“在义务教育后的不同阶段实施职业教育与普通教育分类发展”;而新修订的职教法将此表述进一步修改为“在义务教育后的不同阶段因地制宜、统筹推进职业教育与普通教育协调发展”。

“可以看出,从‘分流’到‘分类’再到‘协调’,确实整体上‘强制’的意味越来越弱。”不过,周洪宇也指出,鉴于每个学生的情况不同,发展的需要也不一样,教育本身也具有分流分层作用,特别是职业教育对于经济社会发展的重要支撑作用,国家对于发展职业教育的总体考虑,相关政策仍然会继续执行,只不过执行时会更加注重符合实际,注重方式方法,注重协调发展。

另外,新修订的职业教育法的人才培养、毕业生的证书颁发及如何为职业院校毕业生的就业创造一个平等的机会等方面都回应了民众关切的问题。在第五十三条明确规定“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”“各级人民政府应当创造公平就业环境。用人单位不得设置妨碍职业学校毕业生平等就业、公平竞争的报考、录用、聘用条件”等,有助于消除对职业教育的社会歧视。

#### 10 法律责任的新突破——明确了责任和惩罚措施

在周洪宇看来,一部新法有没有新突破,关键的一点就要看法律责任的规定是不是足够硬。

新修订的职教法明确标明:“教育行政部门、人力资源社会保障行政部门或者其他有关部门的工作人员违反本法规定,滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”周洪宇认为这个表述是刚性的。因为法律中还特别明确地写到了罚款,比如:“……没收违法所得,并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款;违法所得不足一万元的,按一万元计算。”在他看来,法律责任明确有力的就是“带钢牙”的法律。

当然,任何一部法律出台后,随着社会的发展肯定还有提升的空间。但这十大方面的突破,涵盖了各个方面的关键问题,既符合中央精神,又符合实际需要,还努力回应了人民群众的关切。周洪宇期待新法能在实际生活中得以有效地推进落地,从而让职业教育发展迎来真正的春天。

### 全国政协委员盛颂恩: 职业教育法修订后的价值导向 需要广而告之

本报记者 张惠娟

“26年来我国经济社会已经发生了巨大的变化,新修订的职业教育法出台是件值得庆幸的事。”4月20日职业教育法出台后,全国政协委员盛颂恩在接受记者采访时表示,原有职业教育法进行大修是十分必要的。新法的出台有助于真正打破职业教育发展的“天花板”,构建多层次发展的“立交桥”。

#### 职业教育层次过低带来的教育焦虑

盛颂恩是工科出身,有着在企业 and 高校工作的双重经历,因此对职业教育的发展和高质量技术人才的培养尤为关注。在他看来,一直以来,本科层次的缺失导致职普教育发展的“天花板”过低,社会地位和吸引力始终上不来,加上一部分自媒体对“职普比分流”的错误解读,导致了家长的教育焦虑,对义务教育阶段也产生了明显的增压作用。另一方面,虽有工程硕士、工程博士等高层次教育制度,但职普本科的缺失加之普通本科高校泛化的学术导向,事实上导致应用型、技能型人才教育链不健全。

“2014年国务院召开全国职教工作会议明确提出‘探索发展本科层次职业教育’。但因多年来相关部门认识不统一,路径不清晰,协同推进不力,导致在实践层面发展一直比较缓慢,有些具体政策明显滞后形成制约。”盛颂恩表示,在整个社会不能有效改变对学历文凭价值取向的时期,职业教育仍然被限制在本科以下的情况,将不能对考生、家长乃至整个社会转变对职业教育的支持态度产生有效作用。

2006年,盛颂恩以浙江省政协常委的身份在媒体公开呼吁试办本科职业教育。担任全国政协委员后,他继续为这个问题呼吁。“即使像浙江这样经济发展对高技能人才需求迫切、职业教育发展水平较高的省份,2021年本科招生中本科层次职业教育招生占比也仅1%左右。”在调研基础上,2022年全国两会期间,盛颂恩特别建议“加快发展职业本科教育、补齐职业教育体系短板”。

#### 新法打破学生发展的“天花板”

令盛颂恩欣喜的是,新修订的职业教育法在这些方面条款都有了新突破。“新修订的职业教育法文本由现行法的3400余字修改为10000余字,内容更加充实和全面。”盛颂恩说,新法明确职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型;强调要建立健全职业教育体系,推动职业教育与普通教育融通贯通;完善职业教育保障制度和措施,营造良好发展环境,着力提升职业教育社会认可度等内容,这些规定对推进现有职教体系的改革、优化整个国家教育生态都有非常重要的意义。

他进一步举例说,譬如:职业教育的培养目标不再局限于“培养实用人才与熟练劳动者”而是“培养高素质技术技能人才”;不再提“以初中后为重点的教育阶段的分流”;而是

提“与普通教育具有同等重要地位的教育类型”“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”;明确了职业教育可以办本科及以上层次。比如,相关条款表述为“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”;新法通过“可以依法申请相应学位”为本科以上的职教毕业生打开了重要的天花板;“根据高等职业学校设置制度规定,将符合条件的技师学院纳入高等职业学校序列”;企业办职教有了新的定位,不再局限于培养企业本单位内部的人员,新法指出,“国家发挥企业的重要办学主体作用,推动企业深度参与职业教育,鼓励企业举办高质量职业教育”;建立符合职业教育特点的考试招生制度等。

“最重要的一点是,新法体现了国家对职业教育的重视。”盛颂恩对照法律条文逐条分析:比如,建立国务院直属级别的协调机构,“国家采取措施,提高技术技能人才的社会地位和待遇”“每年5月的第二周为职业教育活动周”“参照同级同类公办学校生均经费等相关经费标准和支持政策给予适当补助”“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”等方面,这些举措将有助于提升职业教育的办学水平和社会环境。

#### 加大解读宣传,引导社会各界科学认识职业教育

目前,我国的职业教育拥有1.17万所职业学校、在校生超过3000万人的规模。然而长期以来,“职业教育低人一等”“职教学生工作难找”等对职业教育的偏见时有发生,并且已经形成了对职业教育相对固定的社会认知。

在盛颂恩看来,这种情况下,如何贯彻实施新法精神、改变现状、引导社会科学认识职业教育的教育价值和社會功能十分关键。“从某种视角上来看,旧法虽然相对简单,但其本质上并没有很多具体的限制性规定影响职业教育的发展,也就是说,现存的职业教育的不少问题不是由于旧法的约束造成的,而是囿于传统的观念和管理习惯所导致的。”盛颂恩举例说,“比如,旧法并没有规定不能办本科职教,但本科及以上职教的缺失却严重影响了职教体系的健全和社会吸引力等。所以建立健全职教体系的同时,加强引导、改变人们对职业教育的歧视性观念依然十分重要。”

“目前,我国已建成世界上规模最大的职业教育体系,随着我国进入新的发展阶段,产业升级和经济结构调整不断加快,各行各业对技术技能人才的需求越来越紧迫。”作为一名工科教育工作者,盛颂恩特别建议新法出台后,首先需要加大宣传,引导各级政府和领导干部改变传统观念,真正认清新法的价值导向,加快贯彻实施新修订的职业教育法,从而以实际政策和举措来引导社会各界的观念的转变,从而对职业教育的认知和社会地位有所提升。他也深信,社会发展的现实需求和新修订的职业教育法的护航,一定会推动我国职业教育产生新的面貌,职业教育重要地位和作用会越来越凸显。