

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”的话题很受业界关注。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能大师。”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。对职业教育发展而言更是如此。

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业证书，没有学位证书。但学业证书和学位证书不是一个概念。学业证书是文凭，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一环。

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，取得相应的学业证书；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，就有人建议研究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 and 学生的焦虑，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巨大支撑作用，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，新修订的职教法在职业教育的人才培养、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。