

# 新《职业教育法》： 修订历程、内生逻辑与价值追求

王 辉 和 震

**摘 要:**新《职业教育法》的修订历经坎坷,艰难地致力于寻找各方意见的平衡点与突破口,经过奠基阶段、复修阶段、生成阶段三次修订中的一系列反复曲折的立法过程之后,最终才得以顺利落地。在漫长的修订历程中,以立法逻辑规范为起点的法理逻辑、以理论实践成果为基础的学理逻辑以及以解决现实问题为核心的事理逻辑共同构成了新《职业教育法》的内生逻辑。基于法律内容,新《职业教育法》为职业教育改革和发展提出了新的制度安排,在责任担当上强化发展职业教育的国家义务;在目标构想上追求高质量的职业教育体系;在行动路向上优化职业教育的治理模式。

**关键词:**新《职业教育法》;修订历程;内生逻辑;价值追求

2022年4月20日,全国人大常委会审议通过了新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称新《职业教育法》),并于5月1日起正式实施。自2008年全国人大常委会提出修订《职业教育法》以来,历经14年、三届国务院、四任教育部部长、几十个版本的修订稿之后,终于顺利落地。新《职业教育法》的生效是全面推进政府依法治教、学校依法办学、社会依法参与、教师依法施教、学生依法受教的有力法治保障,是建设中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,对于推动我国职业教育法治建设具有重要支撑作用。系统考察新《职业教育法》的修订历程,深刻并正确理解其修订的内生逻辑与价值追求是实现法律观照现实的前提基础,也是推动我国职业教育高质量发展的必然要求。

## 一、艰难的探寻:新《职业教育法》的修订历程

1996年,新中国第一部关于职业教育的专门性法律——《中华人民共和国职业教育法》正式颁布实施,彻底结束了我国职业教育无法可依的局面。20多年来,在《职业教育法》的引领下,我国已经基本形成了比较完备的职业教育法律法规和制度体系,为我国职业教育发展提供了基本遵循。但随着经济社会的深刻变化,《职业教育法》的规范内容已无法满

足职业教育新形势对职业教育法律的需求。2008年,全国人大常委会第一次提出要修改《职业教育法》,从此拉开了修法的帷幕。

### (一)奠基阶段(2008年10月至2014年9月)

2008年10月,十一届全国人大常委会将修订《职业教育法》纳入第一类立法规划项目,即要求在任期内提请人大常委会审议,并指定国务院作为起草单位。随后,国务院委托教育部负责修订工作,教育部成立了由职成司、政法司、高教司等多部门共同参与的《职业教育法》修订领导小组,并主要从两方面开展修订工作。第一,教育部组织专家深入江苏、浙江、四川等省市展开调研,认真听取教育行政部门、职业院校、行业企业等基层单位和组织的意见和建议。同时安排专人参加全国人大教科文卫委员会关于《职业教育法》修订的专题报告<sup>①</sup>,研究和听取相关建议。第二,通过认真研究发达国家职业教育法治建设的先进经验,为修订工作提供参考。在此基础上,教育部确定了《职业教育法》修订需要重点研究的十大领域,包括新形势下职业教育的地位作用、管理体制、职业教育体系、经费保障机制、教师队伍等方面<sup>[1]</sup>。2011年6月,教育部正式向国务院提交《中华人民共和国职业教育法修订草案(送审稿)》,共9

<sup>①</sup> 2009年至2010年,全国人大教科文卫委员会也将《职业教育法》的修订作为重要课题,并展开调研。

章73条。而后,国务院向各部门、各单位征求意见。但由于职业教育跨界性较广,涉及的利益主体复杂多样,各方面对“送审稿”存在大量质疑和反对声浪,对“该不该修法”“大修还是小修”以及一些具体条款等一系列问题争论不休,直到十一届全国人大常委会任期结束也未能在国务院形成统一意见,更谈不上提请人大常委会审议。“还须再修改”成为这一时期《职业教育法》修订的最终结果<sup>[2]</sup>。但这一时期的努力为接下来《职业教育法》修订奠定了坚实基础。

### (二)复修阶段(2014年10月至2018年12月)

2014年10月,中国共产党第十八届中央委员会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,明确指出要“全面推进依法治国”“建设社会主义法治国家”。以此为契机,《职业教育法》的修订工作再次被提上日程,教育部职业教育中心研究所承担了《职业教育法》的修订和起草任务。2015年3月,为检查《职业教育法》实施情况,全国人大对《职业教育法》开展了自1996年颁布以来的第一次执法大检查。时任委员长张德江和三名副委员长亲自带队,奔赴吉林、江苏、河南、广东等省市展开执法检查,并委托各省市人大常委会对本省市《职业教育法》的实施情况进行全面检查。在执法检查后,张德江代表执法检查组作了《关于检查〈职业教育法〉实施情况的报告》,并指出了职业教育面临的六大突出问题,包括对职业教育的重要性认识不足、经费增长机制不健全等<sup>[3]</sup>。根据执法检查结果和前期研究,2015年12月,教育部发布了《职业教育法修正案(草案)》(征求意见稿),共6章50条,向社会广泛征求意见。2016年2月,作为对《职业教育法》执法报告的回应,时任教育部部长袁贵仁受国务院委托在全国人大常委会第十九次会议上表示将尽快在法律地位、条件保障等方面修订和完善《职业教育法》。但很遗憾,对于社会上的大量意见,“征求意见稿”一直在教育部反复讨论,未能形成统一意见,最终也未提交国务院审议。至此,《职业教育法》的修订工作再一次“流产”。

### (三)生成阶段(2019年1月至2022年4月)

2019年1月,国务院出台了《国家职业教育改革实施方案》(简称“职教20条”),明确了我国职业教育现代化改革的目标框架和行动路向<sup>[4]</sup>,并在社会上引起了极大反响。以此为引领,教育部开始重新修订和起草《职业教育法》。2019年12月,教育部公开发布了《中华人民共和国职业教育法修订草案(征求意见稿)》,此次“征求意见稿”共8章60条,融合了近年

来我国职业教育理论与实践发展的最新成果。但“征求意见稿”仍然受到大量争议和质疑,社会各界也提出诸多意见和建议。教育部在此基础上,认真总结和分析社会各界关切,经过反复修改,形成《中华人民共和国职业教育法修订草案(送审稿)》,后经过国务院职业教育工作部际联席会议、中央教育工作领导小组会议审议后,最终于2020年8月提交国务院。国务院司法部再次对《职业教育法》的修订展开调研,听取各界意见,并会同教育部反复研究,形成《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》,共8章58条,于2021年3月在国务院常务会议上原则通过<sup>[5]</sup>,并于6月在全国人大常委会初次审议。至此,《职业教育法》修订工作取得实质性进展,这是2008年修法以来,第一次提交全国人大常委会审议。会后,全国人大将“修订草案”在全网公布,再次向全社会征求意见。同年11月,宪法和法律委员会根据各方意见对“修订草案”进行逐条审议,形成《中华人民共和国职业教育法修订草案(二次审议稿)》,并于12月提交全国人大常委会进行二次审议。随后,“中国人大网”公布了“二次审议稿”,向全社会征求意见。2022年3月,全国人大宪法和法律委员会召开会议再次进行审议,最终形成《中华人民共和国职业教育法修订草案(三次审议稿)》<sup>[6]</sup>,共8章69条,并于4月20日在十三届全国人大常委会第三十四次会议上表决通过,5月1日起正式实施。至此,历经14年新《中华人民共和国职业教育法》终于生成,标志着我国职业教育高质量发展迎来了新阶段<sup>[7]</sup>。

## 二、新《职业教育法》的内生逻辑

新《职业教育法》并不是凭空产生的,其中内含的法理逻辑、学理逻辑以及事理逻辑,共同构成了新《职业教育法》的内生逻辑。

### (一)法理逻辑:以立法逻辑规范为起点

在我国,法是由国家制定或认可、国家强制力实施保障并且具有普遍效力、能够体现国家意志的行为规范<sup>[8]</sup>。鉴于法律的权威性和稳定性,法律必须遵循一定的法理逻辑,避免法律规范体系内部的龃龉和僭越<sup>[9]</sup>。

自1996年原《职业教育法》颁布以来,其立法依据就一直颇有争议。一方面,有学者认为《职业教育法》并非《教育法》和《劳动法》的下位法<sup>[10]</sup>,原《职业教育法》第一条“根据教育法和劳动法,制定本法”的表述容易使人误以为《职业教育法》是教育部门和劳动部门内部事务的部门法,不利于职业教育的法律定位<sup>[11]</sup>,而《宪法》可为职业教育提供了根本立法依

据<sup>[12]</sup>。另一方面,也有学者认为《教育法》是我国教育领域的“母法”,《职业教育法》和《教育法》的法理关系应以职业教育与教育之间的逻辑定位为基础,《职业教育法》应是《教育法》的二级部门法<sup>[13]</sup>。而《劳动法》其规范内容以职业劳动为主、教育培训为辅,将其作为立法依据不具严密的法理推理性<sup>[14]</sup>。是以,关于《职业教育法》的法律依据一直争论不休。但值得一提的是,在2021年国务院提交全国人大常委会的《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》(即“一审稿”)中立法依据为“根据宪法、教育法和劳动法,制定本法”,而在“二审稿”和“三审稿”中则改为“根据宪法,制定本法”,结束了学界关于《职业教育法》立法依据的争论。当然,此种修改可能是基于立法准确性和规范性的技术调整,并不意味着《职业教育法》在教育领域“法”的属性和“法”的层级的改变。但相对于《高等教育法》(2018年)和《义务教育法》(2018年)等教育法律中“根据宪法和教育法,制定本法”而言,新《职业教育法》遵循“宪法优位”原则,既具有宣示意义,彰显《职业教育法》的立法权源,又体现了职业教育的特殊性和复杂性,有利于统合各方意见。

在立法技术上,原《职业教育法》也一直为学界所诟病。从法律逻辑规范上来说,法律应由“假定、处理以及法律后果”三部分组成<sup>[15]</sup>。但原《职业教育法》的规范内容在“处理”和“法律后果”上明显不足,导致法律的实施缺乏操作性和约束力。如原《职业教育法》第33条规定“职业学校、职业培训机构举办企业和从事社会服务的收入应当主要用于发展职业教育”,但对违反此规定的法律后果却没有明确。操作性和约束力的缺位大大削减了《职业教育法》的法律效力。根据“中国裁判文书网”,从原《职业教育法》颁布以来,26年间该法的司法适用案件数量仅为285个,与《教育法》(5 339个)、《教师法》(2 738个)、《义务教育法》(1 650个)等法律相差甚远,且在判例中《职业教育法》往往与其他法律同时出现,未有单独适用的案例。同时,原《职业教育法》中条文适用频率相差较大,40条法律条文中仅15条被援引,其他25条从未被引用<sup>[16]</sup>。立法技术上的不足是导致原《职业教育法》法律适用性低的重要原因,影响了法律对现实行为的约束力和对受害者的法律救济。因此,基于法理逻辑,遵循立法逻辑规范是《职业教育法》修订的法理起点。

## (二)学理逻辑:以理论实践成果为基础

科学立法不仅要求立法过程的科学性,同时也

要求立法内容的科学性。《职业教育法》涉及职业教育的学界领域,这就要求其修订必须准确认识和把握职业教育的本质和发展规律。自1996年原《职业教育法》颁布以来,我国职业教育理论和实践已经取得长足进步,形成了中国特色的职业教育理论与实践体系。职业教育的理论成果与实践经验以法律的形式固定下来是确认改革成果、引领和服务改革大局的重要举措。而将社会主义现代化建设成果以法律形式确定下来也被视为我国最重要的立法经验<sup>[17]</sup>。

在职业教育理论层面,这些年来学界对职业教育内涵、课程教学、办学模式等方面的认知不断深化,形成了诸如类型定位、产教融合理论、“双师型”教师等理论成果,这为《职业教育法》的修订内容提供了科学的职业教育学基础,指引着立法内容的选择与完善。如职业教育类型属性的内在教育理念就为《职业教育法》的修订内容提供了重要立足点。在原《职业教育法》中,职业教育类型属性的话语缺失某种程度上导致了职业教育类型身份的争议,并陷入“低层次教育”等社会舆论的深渊。而新《职业教育法》明确指出“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”,一方面从法律的权威高度结束了职业教育是“类型教育”还是“层次教育”的争论;另一方面也为职业教育的类型化改革提供了法律依据,为“重大改革于法有据”奠定了法律基础。通过职业教育理论融入法律之中,利用法律的实施效力,实现合法性与合教育规律性的统一,提高了《职业教育法》规范内容的科学性。

在职业教育实践层面,这些年来我国也形成了许多具有中国特色的职业教育实践经验,诸如中国特色学徒制、职业本科教育、国务院统筹下的职业教育工作协调机制等,这些都构成了《职业教育法》面向新时代的重要修订内容。以实践经验为主导的立法理念一方面将实践经验上升为法律,引导未来实践活动遵循法律规范,维护基本的社会秩序;另一方面及时将实践经验转化为法律规范避免了实践经验的合法性缺失,从而影响进一步的改革措施。当然,法律具有普遍性,一旦上升为法律规范,全社会都必须遵守。因此,如何把握立法内容与实践经验之间的平衡点是科学立法的关键。一般而言,对实践经验立法内容的选择至少有两种,一是经过实践检验成功的改革成果,如职业学校实行中国共产党基层组织领导下的校长负责制;二是通过民主方式获取意见,并具有普遍共识的实践经验,这种实践经验

可能由于时间上的供给不足而尚未形成足够的实践成果,但被普遍认为是未来发展的方向,如职业本科教育,虽然实行的时间不长,却被认为是完善职业教育体系、打破技能人才成长“天花板”的重要措施。从某种意义上说,《职业教育法》既是职业教育实践成功经验的结果,同时也是职业教育实践经验成功的原因。

### (三)事理逻辑:以解决现实问题为核心

立法工作必须立足于解决现实问题,回应人民群众的现实需求。某个领域之所以需要立法或修法,是因为出现了现行法律无法解决的现实问题。立法内容的选择必然服务于与人民利益密切相关的某些问题的解决<sup>[18]</sup>。同时,这些问题不是立法者主观臆想的,而必须是特定时空下社会经济文化等诸多方面的客观存在或客观需求,必须援引关于现实状况、科学因果规律等可确定的假设<sup>[19]</sup>。

立法过程本质上是针对现实问题中社会关系的调整过程,是利益的再分配过程。职业教育具有明显的跨界特征,涉及劳动就业、技术、经济等诸多领域,不可避免会遇到多领域交叉的法律问题,而这些问题无法依靠单一部门的涉入而解决,须有以问题导向为核心的专门法律来规范和调整职业教育活动中的各类关系,如学校与企业、学校与师生、政府与企业等。因此,《职业教育法》修订的核心就在于通过法律来解决职业教育发展中出现的现实问题,维护职业教育的基本秩序。

原《职业教育法》在问题解决上的不适应性主要体现在两个方面。第一,原《职业教育法》未能有效发挥对职业教育日常社会问题的规范和调节作用。这主要是因为原《职业教育法》更多关注职业教育的宏观问题,对较为微观的职业教育日常工作问题关照不足。其实,在原《职业教育法》起草之初,立法领导小组和起草组关于如何处理宏观问题和微观问题之间的“度”就产生过剧烈争论,最后鉴于国家发展的不平衡而采取了宏观的大政方针<sup>[20]</sup>。但在依法治国背景下,在特定领域或问题上追求立法的精细化,强调解决具体问题的多学科、多手段之综合运用,已经成为我国立法的重要特征<sup>[21]</sup>。因此,在新《职业教育法》中加大了对微观问题的重视,如在师资问题上,原《职业教育法》只指出要“保证职业教育教师队伍适应职业教育发展的需要”,而新《职业教育法》则进一步要求教师要具备一定年限的工作经验、产教融合型企业 and 规模以上企业应当安排一定比例的岗位接纳教师实践等内容。第二,社会变迁带来的复杂

性致使职业教育面临着一些新的问题,但这些新问题在法律上未有相应的适用条款,造成了“无法可依”的状态。如在校企合作过程中,随着顶岗实习在职业院校的普及,不断发生侵害学生实习权利的案例。学生在企业实习实训中发生的意外伤害,很难通过传统意义上的侵权诉讼来保障正当权利。由于学生不是“劳动者”身份等原因,按照《劳动法》《劳动合同法》《侵权责任法》等法律均不能对学生提供有效的法律救济<sup>[22]</sup>,这就造成了一些企业在开展校企合作中容易游走在法律边缘,往往以校企合作的名义招收廉价劳动力,侵害学生的正当权利。除此之外,强制分流带来的社会焦虑问题、职业院校学生升学就业的歧视问题等等,都是《职业教育法》需要面对的现实问题。这是促使《职业教育法》修订的现实基础。

### 三、新《职业教育法》的价值追求

当前,世界正经历“百年未有之大变局”,为实现中华民族伟大复兴,职业教育须为提升国家综合国力和国际竞争力提供优质人力资源保障。为此,新《职业教育法》为职业教育改革和发展提出了新的制度安排,具有划时代的重要意义。

#### (一)责任担当:强化职业教育的国家义务

教育具有公共属性,受教育权是公民的一项基本权利。现代公法中“公民第一性,国家第二性”的价值取向决定了公民与国家关系的“公民权利-国家义务”范式的确立,即国家义务成为保障公民基本权利的最直接、最根本的因素<sup>[23]</sup>。我国宪法(2018年)第46条明确规定:“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。国家培养青年、少年、儿童在品德、智力、体质等方面全面发展。”公民受教育的权利离不开国家义务的保障,公民的受教育权和国家保障受教育权的义务的价值取向构成了我国宪法上的公民与国家关系。

职业教育作为教育的一种类型,公民有接受职业教育的权利,国家有保障公民接受良好职业教育的义务。我国宪法(2018年)第19条也明确规定:“国家举办各种学校,普及初等义务教育,发展中等教育、职业教育和高等教育,并且发展学前教育。”从法律上确定了国家发展职业教育的责任和义务。同时,职业教育作为一种准公共产品,其人民性、社会性、普惠性等公益属性也从根本上决定了发展职业教育的国家义务<sup>[24]</sup>。

新《职业教育法》突出了发展职业教育的国家义务。在法律话语上,“国家”一词出现频次高达57次,

“政府”一词也出现28次,并以“国家采取措施”“国家保障”“国家鼓励”“政府应当”等法律话语作为推动职业教育发展的国家义务表征。一般来说,国家义务体系可以分为尊重、保护和给付三个部分<sup>[25]</sup>。其中,尊重是基于自由权属性的国家消极义务的履行,即国家机关对公民和组织机构的基本权利进行肯定,不得随意干涉和侵犯。保护和给付是基于社会权属性的国家积极义务的履行,即国家采取积极的行动来保障公民和组织机构的基本权利。

在新《职业教育法》中,国家履行发展职业教育的义务主要是以“保护”和“给付”的积极义务为主,以“尊重”的消极义务为辅。在国家尊重义务上,新《职业教育法》主要表明国家尊重公民自由选择职业教育的权利、个性发展的权利以及教育平等的权利等,在法律话语上表现为“公民有依法接受职业教育的权利”“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”等内容。在国家保护义务上,新《职业教育法》体现出国家对侵犯公民或组织机构基本权利的必要惩罚,如对教育教学质量低下或管理混乱的职业学校或者职业培训机构责令暂停招生或吊销办学许可证;对非法从事人力资源服务、劳务派遣业务的单位或个人没收违法所得,并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款。在国家给付义务上,新《职业教育法》对尊重义务和保护义务进行必要的补充,进一步在基本权利的基础上实施救济。其中,在物质性给付上,新《职业教育法》规定了政府对产教融合型企业给予金融、财政、土地以及其他税费优惠支持等;在制度性给付上,新《职业教育法》指出要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等;在服务性给付上,新《职业教育法》规定行业主管部门定期发布人才需求信息等。

## (二)目标构想:追求高质量职业教育体系

面对世界经济与信息技术的发展以及我国产业转型等新形势新任务新要求,构建高质量的职业教育体系是职业教育新时代追求的核心目标和逻辑主线。新《职业教育法》对追求高质量职业教育体系的目标构想主要体现在四个方面,即适应性、融通性、终身性以及开放性。

就适应性而言,增强职业教育适应性是针对我国职业教育长期存在的人才供需矛盾、校企合作“两张皮”等现实问题而提出的重大战略谋划。职业教育适应性的根本属性是以服务经济社会发展和人的全面发展为价值旨归的<sup>[26]</sup>。在新《职业教育法》中提

出的“大力发展先进制造等产业需要的新兴专业”“加快培养托育、护理、康养、家政等方面技术技能人才”“增强学生的就业创业能力”等内容都是对职业教育主动适应经济社会发展和服务人的全面发展的内在要求,强调与经济社会发展中出现的新形势和新业态相适配,在类型化的职业教育体系中促进技术技能人才的供需平衡。就融通性而言,新《职业教育法》主要从两个方面作出规定,一是职业教育内部不同层次之间的纵向贯通,建立独立于普通教育的“中职-高职-职业本科及以上层次”的技术技能人才上升通道。同时,新《职业教育法》还针对不同层次职业教育纵向贯通提出招生考试、专业衔接等配套措施,要求建立“符合职业教育特点的考试招生制度”;实行与高等职业学校贯通招生和培养等。二是职业教育与普通教育之间的横向融通,打破普职二元结构,为学生在不同类型教育之间的转换建立“立交桥”,满足学生的多元化发展需求,如鼓励和支持在普通中小学和普通高等学校进行职业启蒙、职业体验,推动普通教育与职业教育成果的融通和互认等。除此之外,新《职业教育法》还为融通的职业教育体系预留了两方面探索空间,即在普通高等学校设置本科职业教育专业和在专科层次职业学校设置本科职业教育专业<sup>[27]</sup>。就终身性而言,高质量的职业教育体系不仅关注学历教育,也重视个体未来可持续发展的职业能力,服务劳动者的整个职业生涯。基于终身性的价值取向,新《职业教育法》在职业培训、国家资历框架、学分银行等方面为个体终身学习提供了法律依据。如职业培训获得的学习成果可以转化为相应的学历教育学分;推进职业教育国家学分银行建设;开展面向社会的、多种形式的职业培训等。就开放性而言,开放是保障教育先进性、推动高质量发展的必然选择。新《职业教育法》主要体现在两个方面,一是办学主体和办学模式的开放性,发挥社会力量尤其是企业在职业教育发展中的重要作用。如将企业、工会等群团组织纳入职业教育的办学主体,同时在办学模式上要求加强校企合作,发挥企业的重要办学主体作用。二是职业教育对外的开放性,旨在通过引进境外先进的职业教育资源和赴外办学,不断完善中国特色职业教育体系,增强中国职业教育的世界影响力和品牌效应。

## (三)行动路向:优化职业教育的治理模式

治理是管理的一种形态,是个人和机构共同管理事务的诸多方式的总和,目的在于运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,从而最大限度地增

进公共利益<sup>[28]</sup>。党的十九届五中全会就将“基本实现国家治理体系和治理能力现代化”作为我国2035年要实现的远景目标之一。优化职业教育治理模式是实现职业教育现代化发展的内在要求。从法律规范内容上来说,新《职业教育法》勾勒出我国职业教育治理模式的行动路向,其调整的社会关系涉及治理主体、治理体制、治理手段等方面,从而推动我国职业教育治理从严密科层体制下的“权力型支配”到“法理型支配”的根本转变。

就治理主体而言,现代治理理论认为治理应该具有包容性和社会性,政府和社会组织都没有单独应对所有公共问题的能力和资源,但又各个熟悉的领域拥有问题解决的比较优势<sup>[29]</sup>。只有实现政府和社会组织的多元共治,才能充分发挥政府和社会组织的治理效能,实现公共利益的最大化。新《职业教育法》将政府、职业院校、企业、行业组织等多元利益主体纳入职业教育治理的制度框架之中,确定了由政府举办为主到推进多元办学的共治格局,赋予了群团组织、行业企业等社会力量广泛平等参与职业教育的法定权利。职业教育治理权力的让渡与确认保障了治理功能上的互补性,呈现共治、协商与自治的有机结合。就治理体制而言,教育公共权力运行的制度化、规范化、法治化要求政府、学校以及社会力量在教育治理上有完善的制度安排和规范的公共秩序<sup>[30]</sup>。新《职业教育法》从国家、省级以及校企三个层面明确了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、社会参与的治理体制。其中,在国家层面,规定了由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,从制度上破除职业教育的部门壁垒,规避了教育部门“话语权”不足的问题。在省级层面,进一步加强了省级人民政府在区域治理上的统筹权,明确了整合和优化职业教育资源的工作职责。在校企层面,一方面赋予了职业院校更大的办学自主权,如职业院校拥有收入分配上的灵活自主权、高等职业学校可以按照国家规定采取文化素质与职业技能相结合的考核方式招生等;另一方面,鼓励校企在招生就业、技术服务、科学研究、教学实施等方面建立合作机制。就治理手段而言,通过标准化的治理行为可以有效应对复杂公共问题的不确定性,保障治理效能。新《职业教育法》重点发挥“标准”在职业教育治理中的规制和引领作用,将职业教育标准化建设作为优化职业教育治理模式的重要导向。新《职业教育法》主要从三个方面突出标准建设,一是经费标准,除了职业

院校学生生均标准以外,还包括职业院校收费标准;奖励和资助标准以及企业职工教育培训经费标准等。二是教育教学标准,包括职业教育的教学标准、实习实训的标准、职业教育学位标准等。三是教师标准,包括职业院校教职工的配备标准等。

#### 四、结语

法律不是虚无的空中楼阁,也不是包治一切问题的灵丹妙药。想要依靠一部法律解决职业教育发展的所有问题是不切实际的,况且当前职业教育面临的发展困境也不是原《职业教育法》造成的,而是多方面的影响交互作用的结果。法律的真正含义在于指导自由而有智慧的人追求正当利益<sup>[31]</sup>。新《职业教育法》以法律的权威高度为职业教育的发展指明的“应为”和“不为”,清除了职业教育发展道路上的一些制度障碍,对于实现职业教育高质量发展具有重要意义。但法律及其调整手段始终不是万能的,而是有缺憾和局限的。未来,职业教育仍然需要多方面共同努力,落实新法的相关要求,完善新法的配套措施,不断健全职业教育体系,真正做到为不同禀赋的学生提供个性化成长成才的机会,真正满足人民群众多样化的教育需求。

(王 辉,北京师范大学教育学部博士研究生,北京 100875;和 震,通讯作者,北京师范大学国家职业教育研究院院长、教育学部教授,北京 100875)

#### 参考文献

- [1] 黄尧.关于我国职业教育法制建设基本情况和若干建议[J].中国职业技术教育,2010(4).
- [2] 邢晖.《职业教育法》修订历程回顾与《职业教育法修订草案(征求意见稿)》分析[J].中国职业技术教育,2020(10).
- [3] 张德江.全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《中华人民共和国职业教育法》实施情况的报告——2015年6月29日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议上[EB/OL].(2015-06-29)[2022-05-19].[http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-06/29/content\\_1939891.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2015-06/29/content_1939891.htm).
- [4] 吴虑,朱德全.中国职业教育现代化改革的目标框架与行动路向——《国家职业教育改革实施方案》的现代化蓝图与实践方略[J].高校教育管理,2020(1).
- [5] 陈宝生.关于《中华人民共和国职业教育法(修订草案)》的说明——2021年6月7日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上[EB/OL].(2021-04-21)[2022-05-19].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202204/7c6adb53ce874dc4b5adfd49eea276ef.shtml>.
- [6] 全国人民代表大会宪法和法律委员会关于《中华人民共

- 和国职业教育法(修订草案)》审议结果的报告[EB/OL]. (2022-04-20)[2022-05-19].<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202204/3bdc43e8a07843f0ac35afe1bb14f530.shtml>.
- [7] 刘尧.新职业教育法让职教热起来[N].人民日报海外版, 2022-04-28(9).
- [8] 应松年.法律[M].长沙:湖南科学技术出版社,1992:1.
- [9] 杨鹏.立法技术的现状与愿景[J].行政法学研究,2021(3).
- [10] 李煜,雷俊华.《职业教育法》的边缘化反思与重构[J].甘肃政法学院学报,2011(5).
- [11] 薛二勇.我国建设现代职业教育体系的政策路径——兼谈《职业教育法》修订的思路与建议[J].高等教育研究, 2016(10).
- [12] 郭广军.《职业教育法》修订的对策与建议[J].教育与职业,2015(9).
- [13] 石纪虎.《职业教育法》修订的法理思考[J].国家教育行政学院学报,2014(2).
- [14] 王建洲,杨润勇.“法法衔接”视域下《职业教育法修订草案》的分析与建议[J].职业技术教育,2020(24).
- [15] 王重高,徐蓉,邱洪旗.法理学[M].北京:中国人民大学出版社,2002:208.
- [16] 陶夏,李胜.《职业教育法》司法适用的实践特征、现实困境与发展纾解——以“中国裁判文书网”中的183份裁判文书为例[J].中国职业技术教育,2022(9).
- [17] 石佑启.论立法与改革决策关系的演进与定位[J].法学评论,2016(1).
- [18] 焦海涛.经济法法典化:从“综合法”走向“整合法”[J].学术界,2020(6).
- [19] 王怡.论立法过程中的事实论证[J].政治与法律,2018(7).
- [20] 张光喜.《职业教育法》的立法追忆及修订建议[J].中国职业技术教育,2010(30).
- [21] 尹亚军.“问题导向式立法”:一个经济法立法趋势[J].法制与社会发展,2017(1).
- [22] 黄亚宇,雷世平.职业院校学生顶岗实习伤害事故的法律救济研究[J].职教论坛,2014(28).
- [23] 劳凯声.论受教育权利的国家义务[J].中国教育学报, 2018(1).
- [24] 和震.论职业教育的公益性质及其分类[J].中国高教研究,2013(2).
- [25] 龚向和,刘耀辉.基本权利的国家义务体系[J].云南师范大学学报(哲学社会科学版),2010(1).
- [26] 潘海生,林晓雯.新发展格局下职业教育的适应性发展[J].职业技术教育,2021(15).
- [27] 教育部职业教育与成人教育司.关于教育系统贯彻落实职业教育法的主要考虑[EB/OL].(2022-04-27)[2022-05-24].[http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54414/sfcl/202204/t20220427\\_622398.html](http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/54414/sfcl/202204/t20220427_622398.html).
- [28] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社, 2000:4-5.
- [29] 赵泽虎,颜世顺.从治理到善治 生态视野中的大学治理研究[M].苏州:苏州大学出版社,2012:8.
- [30] 陈金芳,万作芳.教育治理体系与治理能力现代化的几点思考[J].教育研究,2016(10).
- [31] 洛克.政府论(下篇):论政府的真正起源、范围和目的[M].叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,1964:35-36.

## New Vocational Education Law: Revision Process, Endogenous Logic and Value Pursuit

WANG Hui HE Zhen

(Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** The revision of the new Vocational Education Law experienced ups and downs, it is hard to find the balance point and breakthrough of the opinions of all parties. After a series of repeated and tortuous legislative processes in the three revisions of the foundation stage, the rehabilitation stage and the generation stage, it can finally be implemented. In the long course of revision, the juristic logic starting from legislative logical norms, the academic logic based on the theoretical and practical achievements and the practical logic centered on solving practical problems constitute the endogenous logic of the new Vocational Education Law. Based on the content of the law, the new Vocational Education Law puts forward new institutional arrangements for the reform and development of vocational education, and strengthens the national obligation to develop vocational education in terms of responsibility; pursue high-quality vocational education system in goal conception; optimize the governance mode of vocational education on the action path.

**Key words:** new Vocational Education Law; revision history; endogenous logic; value pursuit