

新《职业教育法》视域下 发展职业教育的政府责任与社会协同

孙善学

(北京外国语大学 国际教育学院,北京 100089)

摘要:新《职业教育法》以《宪法》为立法依据,以建设教育强国、人力资源强国、技能型社会为愿景,以提高劳动者素质和技术技能水平、促进就业创业、服务社会主义现代化建设为目标,以政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与为实施路径,勾勒出我国现代职业教育发展蓝图。办好职业教育,必须处理好政府与社会的关系。对县级以上人民政府及其有关部门发展职业教育的法定职责、社会各方面参与职业教育的法律要求进行研究与梳理,有助于有关方面深入贯彻落实新《职业教育法》。

关键词:《职业教育法》;政府责任;社会协同

中图分类号:G712 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9290(2022)0029-0005-05

政府与社会是职业教育治理中最重要关系,对确定职业教育管理体制、发展模式起着决定作用。新《职业教育法》进一步健全了政府统筹管理、产教深度融合、社会多方支持的制度体系和政策框架,构建了“政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与”的职业教育实施体制。法律文本中,“政府”以及涉及政府相关部门的词共出现了63次,进一步强化、细化了从中央到地方各级政府的职责要求;“企业”“行业”“事业单位”“群团组织”“社会组织”分别出现47次、27次、12次、5次、4次,还涉及有工会、中华职教社、新闻媒体等,反映出法律对充分发挥社会各方面作用的高度重视,体现出制度安排特点。

一、国务院及其组成部门的法定职责

新《职业教育法》中,“国家”一词共出现55次,强化了发展职业教育的国家意志和顶层设计。如,提升管理层级,明确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;规定国务院教育行政部门、人力资源社会保障行政部门和其他有关部门在国务院规定的职责范围内,分别负责有关的职业教育工作;规定应将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划;明确国家鼓励发展多种层次和形式的职业教育,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,大力发展技工教育,支持举办面向农村的职业教育,扶持革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地

收稿日期:2022-08-29

基金项目:全国教育科学“十三五”规划2020年度国家重大课题“职业教育类型特征及其与普通教育双轨制双通制体系构建研究”(项目编号:VJA200003,主持人:孙善学)

作者简介:孙善学(1966—),男,博士,教授,中国职业技术教育学会副会长,中华职业教育社常务理事、中国高等教育学会常务理事,主要研究方向为职业教育。

区职业教育,扶持残疾人职业教育的发展,提高技术技能人才的社会地位和待遇,鼓励职业教育领域的对外交流与合作等。

新《职业教育法》继续保留了原《职业教育法》对国务院教育行政部门的职责定位,即“负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理”,明确规定了国务院教育行政部门的重要职责。

一是贯彻落实党和国家的职业教育方针。第四条规定,“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。”“实施职业教育应当弘扬社会主义核心价值观,对受教育者进行思想政治教育和职业道德教育,培育劳模精神、劳动精神、工匠精神,传授科学文化与专业知识,培养技术技能,进行职业指导,全面提高受教育者的素质。”

二是统筹推进职业教育与普通教育协调发展。第三条规定,“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”。第十四条规定,“国家优化教育结构,科学配置教育资源,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。”首次以法律形式明确我国实行职教、普教“双轨”教育体制。

三是不断完善现代职业教育体系和终身学习制度。第十四条规定,“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。”第十七条规定,“国家建立健全各级各类学校教育与职业培训学分、资历以及其他学习成果的认证、积累和转换机制,推进职业教育国家学分银行建设,促进职业教育与普通教育的学习成果融通、互认。”第三十七条规定“国家建立符合职业教育特点的考试招生制度。”

四是深入推进职业教育标准体系建设。第二十条规定,“国务院教育行政部门会同有关部门根据经济社会发展需要和职业教育特点,组织制定、修订职业教育专业目录,完善职业教育教学等标准,宏观管理指导职业学校教材建设。”第四十六

条规定,“国家建立健全职业学校教师岗位设置和职务(职称)评聘制度”,并明确了专业课教师(含实习指导教师)、兼职专业课教师的入职标准。第四十八条规定,“国家制定职业学校教职工配备基本标准。”

五是统筹规划宏观管理职业学校体系。第三十三条规定,“设立实施专科层次教育的高等职业学校,由省、自治区、直辖市人民政府审批,报国务院教育行政部门备案;设立实施本科及以上层次教育的高等职业学校,由国务院教育行政部门审批。专科层次高等职业学校设置的培养高端技术技能人才的部分专业,符合产教深度融合、办学特色鲜明、培养质量较高等条件的,经国务院教育行政部门审批,可以实施本科层次的职业教育。”第十五条规定,“中等职业学校教育由高级中等教育层次的中等职业学校(含技工学校)实施。”“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。”形成了由中等职业学校(含技工学校、中等专科学校、职业高中)、高等职业学校(含专科层次、本科层次、技师学院)构成的职业学校体系。

六是建立健全职业教育质量保障机制。第四十三条规定,“教育行政部门应当会同有关部门、行业组织建立符合职业教育特点的质量评价体系,组织或者委托行业组织、企业和第三方专业机构,对职业学校的办学质量进行评估,并将评估结果及时公开”;并要求“职业教育质量评价应当突出就业导向,把受教育者的职业道德、技术技能水平、就业质量作为重要指标,引导职业学校培养高素质技术技能人才。”第三十二条规定,“国家通过组织开展职业技能竞赛等活动,为技术技能人才提供展示技能、切磋技艺的平台,持续培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠和大国工匠。”

七是着力打造职业教育服务和保障体系。第十二条规定,“国家采取措施,提高技术技能人才的社会地位和待遇。”“国家对在职业教育工作中做出显著成绩的单位和个人按照有关规定给予表彰、奖励。”“每年5月的第二周为职业教育活动周。”第五十二条规定,“国家建立对职业学校学生的奖励和资助制度,对特别优秀的学生进行奖励,

对经济困难的学生提供资助,并向艰苦、特殊行业等专业学生适当倾斜。国家根据经济社会发展情况适时调整奖励和资助标准。国家支持企业、事业单位、社会组织及公民个人按照国家有关规定设立职业教育奖学金、助学金,奖励优秀学生,资助经济困难的学生。”第五十三条规定,“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。”第五十四条规定,“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。”

八是鼓励支持职业教育对外交流合作。第十三条规定,“国家鼓励职业教育领域的对外交流与合作,支持引进境外优质资源发展职业教育,鼓励有条件的职业教育机构赴境外办学,支持开展多种形式的职业教育学习成果互认。”第六十八条规定,“境外的组织和个人在境内举办职业学校、职业培训机构,适用本法;法律、行政法规另有规定的,从其规定。”

二、省级政府及其有关部门的法定职责

法律明确了职业教育“分级管理、地方为主”的原则,省、自治区、直辖市人民政府(简称“省级政府”)对本区域职业教育发展负有主体责任。省级政府是本区域汇集各方面力量兴办职业教育、促进就业创业、建设技能型社会的“总牵头”,是构建现代职业教育体系和深化育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革的“总负责”,是促进行业指导、校企合作、社会参与和职业学校与职业培训机构依法办学的“总督导”。新《职业教育法》明确了省级政府及其有关部门须履行的重要职责。

一是切实把职业教育摆在更加突出位置。省级政府要贯彻落实国家发展职业教育的大计方针和决策部署,把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展更加突出的位置,充分发挥职业教育在培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要作用;将发展职业教育纳入国民经济和社会发展规划,与促进就业创业和推动发展方式转变、产业结构调整、技术优化升级等整体部署、统筹实施;要细化省级政府各部门、所辖市县的具体工作任务,层层落实发展职业教育的责任。

二是推动职业教育国家标准在本省落地。修订职业学校、职业培训机构设置标准和相关管理办法;加强师资队伍建设、专业建设、教材建设、公共实训基地建设的规划和管理;制定本省职业学校教职工配备标准,指导市级、县级人民政府确定公办职业学校教职工编制和外聘教师的比例;制定职业学校生均经费或者公用经费标准,落实职业教育经费,并加强预算绩效管理;建立健全职业教育质量保障体系,加强教育督导评价和教育执法工作。

三是落实法律规定的有关鼓励、引导、支持政策。制定鼓励、引导、支持企业和其他社会力量依法举办职业学校、职业培训机构的地方政策措施;出台政府购买服务以及采用其他政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持政策,扶持企业和其他社会力量依法举办的职业学校和职业培训机构办学;制定对深度参与产教融合、校企合作,在提升技术技能人才培养质量、促进就业中发挥重要主体作用的企业的奖励办法;组织认定产教融合型企业,制定给予产教融合型企业金融、财政、土地等支持政策,落实教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠。

四是推进产教融合、校企合作走深走实。将产教融合作为职业教育发展的基本路径、校企合作作为职业学校办学的基本模式,不断推进体制机制改革;建立行业主管部门指导职业教育、定期发布人才需求信息的机制;制定支持行业组织、企业、事业单位与职业学校、职业培训机构共同举办职业教育机构、组建职业教育集团、开展订单培养等多种形式合作的政策;细化落实职业学校在招生就业、人才培养方案制订、师资队伍建设、专业规划、课程设置、教材开发、教学设计、教学实施、质量评价、科学研究、技术服务、科技成果转化以及技术技能创新平台、专业化技术转移机构、实习实训基地建设等方面,与相关行业组织、企业、事业单位等开展深度合作的鼓励办法。

五是加快发展面向市场、面向实践、面向人人的职业教育。根据国家产业布局 and 行业发展需要,大力发展先进制造等产业需要的新兴专业,支持高水平职业学校、专业建设;制定中国特色学徒制实施办法,引导企业按照岗位总量的一定

比例设立学徒岗位,鼓励和支持企业与职业学校、职业培训机构开展合作进行学徒培训,或者校企联合招收学生,进行学徒培养;结合本地实际培养高素质技术技能人才、高素质产业工人、高素质乡村振兴人才,扶持革命老区、民族地区、边远地区、欠发达地区职业教育和残疾人职业教育,加快培养托育、护理、康养、家政等方面技术技能人才,组织各类转岗、再就业、失业人员以及特殊人群等接受各种形式的职业教育,保障妇女平等接受职业教育的权利。

六是落实职业教育与普通教育协调发展要求。科学配置教育资源,优化教育供给结构,因地制宜、统筹安排初中后、高中后教育分流,落实职业教育与普通教育协调发展要求;鼓励和支持普通中小学、普通高等学校,根据实际需要增加职业教育相关教学内容,进行职业启蒙、职业认知、职业体验,开展职业规划指导、劳动教育;建立健全各级各类学校教育与职业培训学分、资历以及其他学习成果的认证、积累和转换机制,促进职业教育与普通教育的学习成果融通、互认;落实考试招生制度和考核方式改革,指导中高职贯通招生和培养,建立职业教育统一招生平台。

七是切实提高技术技能人才社会地位和待遇。大力弘扬劳动光荣、技能宝贵、创造伟大的时代风尚,对在职业教育工作中做出显著成绩的单位和个人按照有关规定给予表彰、奖励;制定职业教育教师队伍建设一揽子政策措施,保障职业教育教师的权利,提高其专业素质与社会地位;创造公平环境,保障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。

八是落实中国共产党领导职业教育工作的制度。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。公办职业学校实行中国共产党职业学校基层组织领导的校长负责制,中国共产党职业学校基层组织按照中国共产党章程和有关规定,全面领导学校工作;民办职业学校依法健全决策机制,强化学校的中国共产党基层组织政治功能,保证其在学校重大事项决策、监督、执行各环节有效发挥作用。在中国特色学徒制、职业教育集团、产业学院等办学新制度、新体制、新形态中加强党的领

导,发挥党组织作用。

三、县级政府及其有关部门的法定职责

新《职业教育法》中“县级”一词共出现13次,反映出县级政府在国家职业教育治理中的重要性。新《职业教育法》赋予设区的市、县级人民政府(简称为“县级政府”)的职责可以归纳为管理责任、举办责任、保障责任三个方面。

一是管理责任。县级政府对发展县域职业教育负有主要责任,在权限内对本区域职业学校、职业培训机构进行管理。按照有关规定,承担中等职业学校、职业培训机构的设立、变更和终止的审批事项;会同有关部门、行业组织建立质量评价体系,组织或者委托行业组织、企业和第三方专业机构,对职业学校的办学质量进行评估,引导职业学校培养高素质技术技能人才。履行教育执法权责,加强职业教育监督执法工作。

二是举办责任。县级政府应举办或者参与举办发挥骨干和示范作用的职业学校、职业培训机构;根据县域经济社会发展的需要,设立职业教育中心学校,开展多种形式的职业教育,实施实用技术培训;组织行业主管部门、工会等群团组织、行业组织、企业等根据区域或者行业职业教育的需要建设高水平、专业化、开放共享的产教融合实习实训基地,鼓励企业、事业单位为职业学校和职业培训机构的学生安排实习岗位;推动普通中小学开设职业教育内容课程,开展职业启蒙、职业认知、职业体验和劳动教育。

三是保障责任。加强组织领导,建立县级政府职业教育工作协调机制;完善经费投入体制,落实职业教育经费,加强预算绩效管理;作为公办学校举办者履行出资义务和保障职业学校办学经费,不断改善办学条件;加强人员编制保障,按照职业学校教职工配备国家标准和省级政府制定的具体标准,确定公办职业学校教职工人员规模,指导职业学校面向社会公开招聘专业技术人员、技能人才等担任专职或者兼职专业课教师;按照国家和省级人民政府要求,落实好鼓励、支持企业和其他社会力量深度参与职业教育的具体扶持、优惠政策。

四、发展职业教育的社会协同

新《职业教育法》以建设教育强国、人力资源

强国、技能型社会为愿景,以提高劳动者素质和技术技能水平、促进就业创业、服务社会主义现代化建设为目标,以面向市场、面向实践、面向人人、服务终身为要求,以政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与为实施路径,勾画出我国现代职业教育发展蓝图。引导和鼓励社会各方面深度参与职业教育,发挥多元办学、协同治理的优势,是办好新时代职业教育的必然要求,也是修法的重要意图。

一是确定了社会协同治理的框架。在新《职业教育法》中作为对发展职业教育负有指导、支持或引导责任的社会组织类型、范围均有所增加,在原《职业教育法》提到了行业(含行业主管部门、行业组织)、企业、社会团体和其他社会组织基础上,增加了工会、中华职业教育社等,扩大了事业单位、用人单位、新闻媒体等涵盖范围,体现出新《职业教育法》立足“大职业教育主义”发展职业教育的重要思路。构建了政府统筹、分级管理、地方为主、多元办学、行业指导、市场推动、产教融合、校企合作、政策贯通、社会协同的职业教育治理框架。

二是完善了社会协同治理的制度。在新《职业教育法》中明确了一系列促进社会协同治理的重要制度,如我国职业教育实施体制(第六条)、职业教育办学体制(第九条)、表彰奖励推广制度(第十二条)、对外交流合作制度(第十三条)、职普融通制度(第十七条、第十九条)、学习成果认证积累和转换制度(第十七条)、产教融合型企业制度(第二十条)、人才需求信息发布制度(第二十三条)、企业职业教育报告制度(第二十四条)、职业技能竞赛制度(第三十二条)、教育质量评价制度(第四十三条)、企事业单位接纳实习制度(第五十条)、职业教育的投入体制(第五十四条、第五十五条、第五十六条、第五十七条)、企业职工教育经费规定(第五十八条)、信息统计和管理体系(第六十一条)、职业教育服务和保障体系(第六十一条)、职业教育公益宣传制度(第六十二条)等,奠定了全社会支持职业教育发展的协同治理制度基础。

三是明确了技能型社会建设的“三大支柱”。新《职业教育法》在第二条明确了我国职业教育的

范畴为“职业学校教育和职业培训”,又在第十五条、第十六条、第四十条明确了职业学校教育主要由各级职业学校实施,职业培训主要由企业、社会组织设立的培训机构或者职业学校实施,职业学校、职业培训机构实施职业教育应当注重产教融合,实行校企合作。可见,职业学校、企业培训、社会培训是我国职业教育的三个主要实施主体。职业学校是国民教育体系的一部分,以面向学龄人群为主,以就业为导向,为社会输送新增劳动力;企业培训主要面向企业内部,在岗提升企业人员的职业能力;社会培训面向有职业培训需求的人群,采取市场化方式开展多层次、多形式培训,既有传统职业又有新职业,促进社会充分就业。职业学校教育、企业职业培训、社会职业培训三者并行发展、互为补充、有机结合,成为建设技能型社会的有力支撑。

四是推动建立国家职业教育统计体系。新《职业教育法》第六十一条提出,“国家逐步建立反映职业教育特点和功能的信息统计和管理体系”。长期以来,职业教育事业发展情况主要体现在全国教育事业统计中,不能反映职业教育对经济建设、民生发展、促进就业的应有贡献,这不利于全面、科学地认识、评价职业教育事业发展状况。甚至在一些产业领域,用于劳动者的职业教育和培训费用未被纳入产品、服务、贸易的成本构成要素。如建筑装饰业实行的“包工包料”,就隐藏了劳动者的职业水准、工作质量和劳动权益。为此,新《职业教育法》提出建立国家职业教育统计体系,及时反映职业教育在服务现代经济体系、促进高质量发展、保障和改善民生等方面的发展水平、贡献程度,有利于推进现代职业教育高质量发展,也有利于调动全社会及各行各业支持和参与职业教育的积极性。建立国家职业教育统计体系,制定具体实施细则,还有待国务院有关部门积极推进。

参考文献:

[1]中华人民共和国职业教育法[N].人民日报,2022-04-21(13).

[2]孙善学.新《职业教育法》立法指向、制度体系与关键概念研究[J].中国职业技术教育,2022(16):30-39.