# 职业教育法修订原理、关键点与实施路径

薛二勇　李　健

[摘　要] 职业教育是有目的有计划有组织地培养技术技能人才的社会活动。《中华人民共和国职业教育法》修订的基本原理在于：职业教育既是教育体系，体现教育性；也是技能体系，体现技术性。其修订的关键之处为：功能定位变化，将职业教育作为独立类型的教育；明晰公益性与经济性混合教育的性质；构建知识与技能并重的考试制度；基于内容与评价的创新，推进教育教学转变。职业教育法实施的路径为：坚持党对职业教育的全面领导，推进职业教育管理体制的改革，构建灵活多样科学的办学机制，推进深层次全方位的校企合作。

[关键词] 职业教育法；职业教育；职业教育改革；高质量教育
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）10-0031-07

《中华人民共和国职业教育法》于2022年修订，这是时隔26年，职业教育法应对新形势新挑战进行的重大而系统的修订。职业教育法修订的基本原理是什么、修订的关键之处是什么、法律实施路径是什么？这是职业教育法律认识和科学实施的基本问题。本文拟就以上问题进行系统分析，提出法律执行的建议。

## 一、职业教育法修订的原理

《中华人民共和国职业教育法》颁布并实施以来，对职业教育规模扩大、资源保障和质量提升发挥了巨大的作用。然而，随着形势的变化，传统的职业教育解决工作编制与城市户口等问题的力度减弱甚至消失，影响职业教育的就业质量；再加上，各级各类教育毛入学率逐步增加，尤其是高等教育毛入学率超过50%后，高等教育入学机会明显扩大，进一步影响职业教育的吸引力。近年来，职业教育的社会吸引力不高是不争的事实。部分观点认为，这是传统文化的影响，社会对“学而优则仕”的认可度高，对“学而优则技”的认可度低。其实，职业教育吸引力不高的根本原因是职业教育的功能定位不准确。第一，通过中等学校招生考试制度，基于普职

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“习近平总书记关于教育的重要论述研究”（18JZD006）。

[作者简介] 薛二勇，北京师范大学中国教育政策研究院副院长，北京师范大学教育学部学科办主任、教授、博士生导师，国家重大人才项目获得者；李健（通讯作者），北京师范大学中国教育政策研究院讲师，博士。

分流政策招生，一般为排名在后 50% 的学生进入中职学校；通过普通高等教育学校招生制度，基于分数线进行招生，往往是排名比较靠后的学生进入职业院校，职业教育被视为低层次的技能教育。实践中，职业院校毕业生就业率虽然很高，但就业质量不高，往往是在次要劳动力市场工作，导致职业教育吸引力不足。第二，职业教育的社会参与度不高。校企合作方面，学校与企业作为不同的主体，其利益融合机制有待建立，企业往往在学校为其直接输送劳动力时，参与教育的积极性才会比较高。社会办学方面，有关主体靠举办职业教育获得收益往往比较困难，社会资金通常不愿意进入学校；企业参与办学，常常是为了企业自身的发展需要。实习实训方面，学生主要在学校完成实践训练，部分社会机构参与实习实训基地的建设和运营，但与学校教育的结合度有待提高。第三，职业教育的质量总体不高，生源质量相对单一，基于中考高考单一选拔性考试招录学生，优秀生源不愿进入职业院校。再加上职业教育的专业地位、社会声望相对比较低，导致高水平教师不愿意进入职业院校任教。既有高水平的职业技能又有理论知识的教师队伍缺乏。职业教育体系不够畅通，学生接受中等职业教育之后，可以进入高等职业教育层次，但高等职业教育层次的院校以大专院校为主，本科院校较少，导致进入职业教育轨道的学生难以接受硕士、博士等层次的教育，教育前景黯淡，进一步影响了职业教育的吸引力。职业教育法修订既涉及教育内部要素的问题，包括学生、教师、教育内容与教育设施的重构问题；涉及外部形势变化的问题，包括企业、行业、技术本身变化及其对教育需求的变化；也涉及职业资格标准和框架变化，及技术等级证书的变化等。由此，职业教育法修订是应对新的变化和挑战的必然选择，其修订必然是多部门协同治理的过程，既包括教育部门，也包括产业部门、财政部门、人社部门、规划部门等。

（一）职业教育是教育体系，体现教育性

什么是职业教育？这是对职业教育本质的追问。职业教育是有目的有计划有组织地培养技术技能人才的社会活动。其目的在于培养德智体美劳全面发展、德技并修的社会主义建设者和接班人；其计划是遵循人才成长和技术技能知识、能力发展规律，推进德技并修人才培养的体系建设；其组织体现为各级各类职业院校、培训机构的建设和教育教学的衔接；其社会活动体现为职业教育机构、社会组织与行业企业的协同推进。对职业教育本质的准确把握有助于职业教育制度的建设和完善，避免政策措施的反复变化，建设职业教育高质量发展的法治体系。职业教育的本质首先体现为教育性，是独立类型的教育体系。职业教育体系体现在纵向贯通与横向链接两个方面，纵向贯通指职业教育要打通大专、本科、研究生（三级教育体系）；横向链接是指职业教育要链接普通教育与社会教育，构建学校、企业、行业、社会协同共建的格局。职业教育作为国家教育体系的一种类型，其根本任务是立德树人，教育目标是德智体美劳全面发展的技术技能人才。职业教育不仅有技术技能层面的教育，还有普通文化层面的教育，是理论与技术相结合的综合教育体系。

（二）职业教育是技能体系，体现技术性

职业教育是技术知识和能力的教育体系。职业教育体系与普通教育体系最大的不同在于其有明确的价值和工具、采用相对固定的方法和手段形成或创新产品和服务让学生掌握有关的工具、方法、手段和技艺等。职业教育赋予其中学习的学生相应的技术技能资格证书、等级证书，以保障其顺利参与到行业产业实践中去。但单纯把职业教育理解成为技术技能的教

育，既不全面也不准确，实际上企业也有技术技能培训的制度。之所以把职业教育作为一种类型的教育，而不是一种纯粹的企业行业行为，其根本原因在于通过职业教育让学生掌握通识性的知识和关键能力，为终身学习奠基。职业教育让学生掌握的不仅仅是现实工作的技术技能，还有应对未来变化的知识和能力。提升职业教育对经济社会发展的适应性，必然要求融合技术技能教育与普通文化教育，在传统的普通教育体系内开展职业启蒙教育，在独立的职业教育体系内开展共通的普通性教育内容。同时，必然要求职业教育与行业企业的融合。职业教育是办学形式和体制、运行机制最为灵活的教育体系，不仅有公办学校，还有民办学校，不仅允许个人办学，也允许行业和企业办学等。

从世界范围来看，普通教育与职业教育的并行发展是教育改革和发展的基本方向。学生一般在 15 岁后选择进入不同的教育轨道，即职业教育轨道与普通教育轨道。教育分流的时间由人的身心发展规律、知识和技能的学习规律所决定，15 岁是职业性向展示和定向的关键期。然而，分流不代表终身进入某一类型教育的轨道。不同教育轨道交叉设计，形成普职融通体系，也是国际上的普遍经验。

## 二、职业教育法修订的关键点

修订完善后的职业教育法，必将更加充分地发挥出其作为我国职业教育领域基本法的规范、引领作用，为促进职业教育高质量发展打下坚实的基础。[1] 职业教育法修订充分体现了中国职业教育的特色。第一，构建以政府主导、社会多元力量参与的中国职业教育办学体制。政府主导体制保证了职业教育与经济社会互动关系的良性、健康与可持续发展。同时提升职业教育发展的灵活性，社会力量通过多种方式与渠道参与职业教育，及时反映社会对职业教育的多样化、个性化需求。第二，建立独具特色的中国职业教育教师制度，实践中体现为双师型教师队伍。双师型教师在整个职业教育教师队伍中的占比已经超过了 50%，一方面具备某一行业或领域的专业技术和技能，另一方面也具有通识性的知识和素养，推进德技并修的技术技能人才培养。第三，建设从幼儿园、中小学到大学、研究生层次的职业教育体系。幼儿园、中小学主要开展职业启蒙教育，培育职业能力；中等教育阶段设置专门的职业学校和技术学校开展职业教育或培训；大学阶段设置高等职业教育院校，包括专科、本科两个层次；研究生阶段进入交叉性的学位体系，包括学术性学位和专业学位。第四，多方力量协同推进职业教育改革，尤其是产教融合与校企合作。职业教育的突出特点是其明显的经济与社会属性，集中体现为产业行业对职业教育的直接参与与密切合作。政府推动、行业引领、企业参与，共同推动高水平创新型技术技能人才的培养。

### （一）功能定位变化：作为类型的教育

功能定位决定了对职业教育性质的判断，而性质判断决定了职业教育改革和发展的行动方案。新修订的职业教育法中，将职业教育定义为类型性教育，是与普通教育并行的教育体系。传统的职业教育法明确，根据《中华人民共和国教育法》与《中华人民共和国劳动法》制定本法；新修订的职业教育法根据《中华人民共和国宪法》制定，去掉了教育法、劳动法的表述，在法律地位上与教育法并列，意味着国家教育基本制度独立出一个新的体系。这一体系的建构必然是长期的过程，但也是十分必需的。传统的教育法偏重对普通教育体系的规范和管理，对职业教育作为教育与技术融合体系的特殊性规定不够。随着法律地位的变化，职业教育的适应性必然增强，必将迎来更为广

阔的发展空间。

（二）教育性质明晰：公益与经济混合

任何教育，基于教育的本质，其第一属性必然是公益性，职业教育也是如此。职业教育家庭经济困难学生的资助、农业专业教育等已经逐步纳入我国公共教育服务的范畴之中。[2]但职业教育整体上不属于公共教育服务的范畴。职业教育作为选择性教育，很难将其整体纳入公共教育服务的范围。职业教育的非公共服务性质是由职业教育的技术技能本质决定的。职业教育由于其技术技能特殊性质成为市场经济活动的有机组成部分。职业教育办学模式扎根于经济模式，并以技能为中介实现内在关联，其办学应该从校企合作转向产教融合。[3]职业院校通过人才培养、技术改进、服务创新等多种方式直接或间接参与到社会经济活动中。职业教育的非公共服务性质给予了社会力量参与的巨大空间和丰富渠道，主要体现为社会力量直接办学、参与专业教学、建立和运营实习实训基地、参与公办职业院校学校治理（混合所有制）、提供专业教育标准和内容体系等，以此形成多样性、灵活化发展的职业教育格局。

（三）考试制度设计：知识与技能并重

我国要构建独立于普通教育的职业教育考试招生制度。单一性的选拔职业院校学生的考试招生制度不变，导致职业教育难以撕掉中低层次教育的标签，也难以成为独立类型的教育。在现有教育实践中，只要参加相同的考试，学生必然会选择未来前景更为广阔的普通教育，职业教育往往成为一种无奈的选择。在推进职业教育转型发展的过程中，建立独立的职业教育考试招生制度既有必要性也有可行性。在明确技术标准的情况下，建立独立的职业教育中考和高考制度，以解决通过传统的普通中考和高考进行招生选拔中的学生“贴标签”问题。职业教育考试招生制度内涵有两个基本要求，一是基本能力，注重考察普通文化知识和能力；二是职业技能，注重考查技术技能基础。相应的体现为两个类型的考试。一是纸笔测试，主要考察通识性知识的掌握情况；二是职业性向测试，主要考察技能型知识的基本情况。在职业教育考试招生环节，加入技术技能教育内容，完善高等职业教育“文化素质＋职业技能”的考试招生办法，[4]职业技能考试成绩占比原则上不低于50%，[5]对有突出贡献的技术技能人才，考核合格后破格录取。以符合职业教育特点的考试招生制度改革，推进中职高职院校的协同性发展和学生的一体化培养。随着时间的推移和政策的完善，通过独立的职业教育考试招生制度撕掉“职业教育是差教育、职业学生是差学生”的标签。

（四）教育教学转变：内容与评价创新

职业教育教学作为实质性与程序性知识和能力教育的综合体，呈现出一定的独特性，必然要求构建具有职业教育特点的教育教学制度。第一，教育内容开放，专业设置、课程开设、教材建设及相应的报备管理面向经济社会、行业企业放开，提升职业教育教学的内容针对性与及时性。国家鼓励企业参与职业院校教育教学内容、教材的研发，及时将技术技能的新进展纳入教育内容，允许通过活页式方法及时更新内容。第二，教师队伍开放，在原有的双师型教师队伍建设的基础之上，允许通过购买服务、临时聘用、联合指导的方式引入行业企业的技术能手开展有关的技能教育活动。第三，监测机制创新。传统的教育监测评价往往运用普通文化知识教育的评估指标，对职业教育技能教育教学和管理的特点反映不足，导致职业教育水平评估和质量判断的偏差。新的发展时期，建立符合职业教育本质的质量评价监测体系，以推进职业教育评价体系的全方位、系统化、深层次改革，有效提升技术技能人才培养质量。

## 三、职业教育法实施的路径

职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型，是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分。新时期，职业教育的高质量发展，必然要求建立健全新的职业教育制度，实现不同层次职业教育内部的有效贯通、推进职业教育与普通教育相互融通，不断增强职业教育的适应性。国家优化教育结构，科学配置职业教育资源。职业教育在新的发展阶段，提升质量是基本目标。建立部门协同的职业教育管理体制，尤其是经济产业、社会部门要主动参与职业教育的改革和发展，把产业、行业及社会的需求，准确无误导向至职业教育内部，提升职业教育的适应性，为整个经济社会的高质量发展营造良好的育人环境。职业教育体系建设上，尤其是在学位授予的规模比例中，本科层次的学士学位、研究生层次的硕士和博士学位，应该向职业教育进行一定的倾斜，通过职业教育进一步获得更多教育机会，吸引优秀人才进入到职业教育体系内，成长为国之栋梁。政府、企业、社会机构要增加对职业教育的投入，无论是职业院校的硬件建设，还是职业教育教师的发展、实习实训基地的建设、教育教学技能的提升都需要更大的投入，以此为职业教育教学质量提升、人才培养质量改进奠定良好的基础。

（一）坚持党对职业教育的全面领导

职业教育的改革和发展必须坚持党的全面领导，坚持社会主义办学方向。高等职业院校的领导体制按照高等教育领导制度执行，即党委领导下的校长负责制。中等职业院校参照义务教育领导制度执行，传统上是校长负责制，未来要转变为党组织领导的校长负责人。这不仅涉及职业院校内部领导制度的优化和调整，也涉及党对技术技能人才的全面领导。党对教育的根本要求是立德树人，职业教育的改革与发展必须把立德树人作为根本任务，坚持产教融合、校企合作，坚持面向市场、促进就业，培养德技并修的高水平技能型人才。

（二）推进职业教育管理体制的改革

职业教育施行部门协同的管理制度，教育行政部门统筹管理职业教育体系的建设，人力资源部门管理与职业技能资格、等级和标准有关的事务，构建技能人才教育和培训的体系。职业院校学生毕业时获得两类证书，一是学业证书或培训证书，体现学生的学习经历和能力；二是职业资格证书或职业技能等级证书，体现学生的技能资格和水平。政府为主、社会力量参与、家庭分担部分成本，加大职业教育的资源配置和投入力度，提高职业教育的生均经费；国家鼓励金融机构利用金融技术和手段、提供金融服务支持职业教育获得更多经济资源，提升职业院校办学质量。

维护职业教育主体的权益，加强对职业院校教师和学生的管理。职业教育教师队伍建设中，明确提升教师的地位与待遇，强调职业院校教师和普通教育的教师具有同等地位、同样的发展机会。国家逐步设立职业教育教师专门的专业评聘制度，国家高层次人才项目和工程逐步向职业院校教师开放，为职业院校教师创造更好的发展通道，发挥人才引领性作用。职业院校专业课教师，应该具备所在专业的基本技能，体现较高的技术水平；具有特殊知识和技能的人才，对其教育教学能力进行有针对性的培训，纳入职业院校教师队伍，如果其获得教师资格证书，可以根据其技术水平和等级聘任为不同职业院校层级的教师职称，建设高水平的职业院校教师队伍。职业教育学生实习管理中，国家鼓励社会机构、企业事业单位提供实习岗位；职业教育机构加强对学生实习的指导，严禁开展与学生专业学习和实践无关

的实习实训。通过法治建设，为职业院校学生实习管理划出底线和红线，对实习利益相关方提出刚性约束，以此解决单纯受经济利益驱动，不考虑学生专业发展与实践需要，只是将学生作为劳动力出售的问题。

建立健全学徒制度。学徒制是国内外职业教育高质量发展的基本经验，无论是德国的双元制，还是英国的现代学徒制，学徒制都是有效提升职业技能的基本方式。我国的职业教育要扎根中国大地，基于中国特色社会主义教育制度与实践、经济社会发展需要、学生特点与实际等，形成中国职业教育学徒制度。国家采用补贴、减免税收等方式，引导具备条件的企业设立有关学徒岗位，与职业教育机构合作，对有关职工开展学徒式的培训，提升实际工作技能；职业教育和产业、行业实践紧密结合，工学结合、灵活科学地培养高水平技能人才。

（三）构建灵活多样科学的办学机制

一是职业教育办学主体多样化，推进多元主体办学。国家鼓励企业发挥重要办学主体作用，推动企业深度参与职业教育改革发展，鼓励企业举办高质量的职业院校、独立办学。这是我国教育法律体系中唯一倡导企业独立办学的法律，充分说明职业教育与其他各级各类教育办学的独特性和差异性。企业举办或参与举办职业教育，关键在于学校的专业设置与就业质量，二者相互关联、相互影响。同时，法律明确了行业主管部门、工会与有关组织履行职业教育的义务，推动其参与支持或开展职业教育。职业教育办学过程中，面向农村、民族、边远地区和革命老区提供补偿性教育，推进相对落后地区职业教育的发展。

二是职业教育办学层级的多样化，推进教育衔接贯通。职业教育分为中等职业教育、高等职业教育。中等职业教育的办学机构主要为职业学校和技工学校，高等职业教育主要为专科（高等职业专科学校）、本科（应用技术型大学）及研究生（专业硕士、专业博士）层次的教育。不同职业院校层级教育之间可以升级转化，技术学院满足条件后纳入高等职业院校行列。在义务教育后的不同教育阶段，因地制宜，统筹推进职业教育与普通教育协调发展。职业教育和普通教育相互统合、各安其位、协同发展。县级人民政府根据经济社会发展需要、职业教育发展实际设立职业教育中心学校，承担地区职业教育教学指导、质量评价、教师培训工作。普通教育体系，尤其是中小学推进职业启蒙教育。职业教育改革和发展以培养学生的关键能力为牵引。关键能力包括认知能力、合作能力、创新能力和职业能力，职业能力的培育体现为职业启蒙教育，从小在学生心中埋下职业的种子。校外教育培训机构可以和中小学合作进行职业启蒙教育。尤其是在“双减”新政之后，校外教育培训机构可以进行职业启蒙、职业认知、职业规划、生涯教育的教育培训活动。

三是职业教育办学类型的多样化，推进灵活有效发展。依照职业教育的发展规划，企业行业组织与其他学校教育机构，可以提供纳入职业教育人才培养的学分课程，实施不同层次的职业学校教育。职业教育的举办不再局限于传统的职业院校和培训机构。各类企业行业组织根据其自身所在领域发展需要，开展实习实训的教育。职业院校学分认定内容纳入独特的技术与手工艺传承。国家逐步建立健全学分、资历、资格等学习成果的认证、转换和积累机制，建立学分银行制度，推进职业培训与学校教育、职业教育与普通教育的学习成果互认。

（四）推进深层次全方位的校企合作

校企合作是职业教育产业属性的重要体现，既是技术技能人才培养的基本要求，也是职业院校社会服务的基本抓手。通过校企合作，职业院校可以从企业获得收入，用于改进职业院校的办学条件，提高教师的绩效工资，提升教育教学质量。国家鼓励企业设置专门性的职业教育岗

位，由企业根据自身需要对有关人员进行职业教育，将企业开展职业教育的情况纳入企业社会责任报告，推进企业参与职业教育。政府对校企合作的典型企业进行奖励，认定产教融合型企业，并对其进行财政、金融和土地等的支持，减免有关税费等。企业可以综合利用技术、设备、管理、设施等要素，举办职业教育机构。政府对企业办学进行扶持，方式可以为购买服务、向学生提供奖助学金和贷款等。对于非营利性职业教育机构，政府参照有关公办学校生均经费标准和支持政策，采用资金奖励、经费补贴等方式进行扶持。

[参考文献]

[1] 陈子季.深入贯彻落实《职业教育法》 依法推动职业教育高质量发展[J].中国职业技术教育,2022(16).

[2] “十四五”公共服务规划.[EB/OL].中华人民共和国发展改革委员会，https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjjzxgh/202203/t20220325_1320203.html?code=&state=123，2022-03-25.

[3] 石伟平,郝天聪.从校企合作到产教融合——我国职业教育办学模式改革的思维转向[J].教育发展研究,2019(1).

[4] 中共中央 国务院印发《深化新时代教育评价改革总体方案》[EB/OL].人民网，http://edu.people.com.cn/n1/2020/1014/c1006-31890660.html，2020-10-14.

[5] 教育部办公厅关于进一步完善高职院校分类考试工作的通知[EB/OL].中华人民共和国教育部，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A15/s7063/202201/t20220129_596842.html，2021-11-18.

责任编辑：刘翠霞

## Principles, Key points, and Implementation Pathways of the Revision of Vocational Education Law

Xue Eryong & Li Jian

[**Abstract**] Vocational education is a social activity to cultivate technical and skilled personnel in a purposeful, planned, and organized way. The basic principle of the revision of the Vocational Education Law of the people's Republic of China is that vocational education is not only an educational system, which reflects educative nature; but also a skill system, which reflects technical nature. The key points of its revision are: Changing the functional orientation, taking vocational education as an independent type of education; Clarifying the mixed nature of public welfare and economy; Building an examination system that pays equal attention to knowledge and skills; Promoting the transformation of education and teaching based on the innovation of content and evaluation. The implementation pathway of the vocational education law is to adhere to the Party's comprehensive leadership over vocational education, promote the reform of the management system of vocational education, build a flexible ,diverse and scientific school running mechanism, and promote the deep-level and all-round cooperation between schools and enterprises.

[**Key Words**] Vocational Education Law; Vocational Education; Vocational Education Reform; High-quality Education.