

学习贯彻新修订的职业教育法 努力开创职业教育发展新格局

——在学习贯彻《中华人民共和国职业教育法》公益报告会的发言

杜玉波

全国人大常委会委员、教科文卫委员会副主任委员、中国高等教育学会会长

2022年5月8日

4月20日，十三届全国人大常委会第三十四次会议审议通过新修订的职业教育法，于今年5月1日起正式实施。本次修订，是1996年职业教育法颁布实施26年来的第一次修订，并且是一次全面的大修，对于我国的职业教育发展具有里程碑式的重大意义。我完整参与了本次职业教育法的修订过程，结合工作，谈一谈对新修订职业教育法的体会和思考。

一、职业教育法修订通过恰逢其时、来之不易、影响深远

修订职业教育法，各方面期盼已久；法律修订通过，同志们倍感振奋。我体会，这次修法可以用12个字来概括，就是恰逢其时、来之不易、影响深远。

恰逢其时，因为修法是贯彻落实习近平总书记关于职业教育的重要论述精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，及时将党的主张转化为法律规范和国家意志的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对职业教育改革

发展作出一系列决策部署，明确了职业教育的战略定位、发展方向和工作要求，迫切需要通过修法，将习近平总书记关于职业教育的重要指示批示精神和党中央决策部署落实为法律规范、转化为国家意志。职业教育法实施的二十多年，也是职业教育大改革大发展的二十多年。截至目前，全国职业院校 1.14 万所、在校生 3087.6 万名、专任教师总数达到 135.7 万人，我国已经建立起世界上规模最大的职业教育体系，职业中等教育、职业高等教育年招生规模、在学规模等均占教育的半壁江山，职业教育每年向社会输送 1000 万左右毕业生，每年培训上亿人次。职业教育已成为经济发展、社会进步和民生改善中不可替代、不可或缺的教育类型。在发展过程中，我们积累了很多行之有效、特色鲜明的工作经验，迫切需要通过修法，将实践经验上升为法律制度。职业教育法的修订，对标对表习近平总书记重要论述精神和中央决策部署，系统构建了中国特色职业教育法律制度体系，必将为新时代中国职业教育改革发展提供坚实的法治保障。

来之不易，因为修法是在党中央国务院的关心重视下，各方面通力协作、多年努力奋斗的重要成果。职业教育法自 1996 年公布施行以来，对发展职业教育、提高劳动者素质、推动经济社会发展发挥了重要作用。但随着我国进入新发展阶段，职业教育面临新形势，法律很多规定已不能适应改革发展需要。多年来，各方面特别是职业教育战线呼吁修改职业教育法。修改职业教育法曾于 2008 年、2013 年分别列入第十一届、第十二届全国人大常委会立法规划，但由于在一些关键问题上难以形成共识等多方面原因，一直未能完成。2018 年，经党中央批准的十三届人大常委会立法规划再次将修改职业教育法列入其中。2019 年教育部研究

形成修订草案并向社会征求意见；2020年1月国务院职业教育工作部际联席会议审议并原则通过了草案；2020年8月中央教育工作领导小组会议审议通过了草案；2021年3月国务院常务会议讨论并原则通过了草案；2021年5月，国务院向全国人大常委会报送关于提请审议《中华人民共和国职业教育法（修订草案）》的议案。全国人大常委会高度重视，进行了广泛、深入地调研，并根据调研、审议意见进行了修改完善，于今年4月经全国人大常委会审议通过。总的来看，职业教育法修改自列入人大立法规划以来，先后历时十四载，汇集了各方面的智慧和心血，如今终于瓜熟蒂落，完成全面修订，实属不易。此次职业教育法的修订，既是实施26年来的首次修订和全面修订，也是继义务教育法于2006年完成大修16年来教育法律的又一次真正意义上的大修。

影响深远，是因为修法对推动职业教育高质量发展，对建设教育强国、人力资源强国和技能型社会具有重大意义。习近平总书记指出，职业教育是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分，是培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要途径，强调要把职业教育摆在更加突出的位置。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，职业教育肩负着培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠的重大任务，肩负着促进教育公平、提高大众就业创业能力、增强致富本领、扩大中等收入群体的重大使命，肩负着为不同社会群体提供个性化、多样化成长成才路径的重大职责。随着我国进入新发展阶段，我国劳动力市场正在发生深刻变革，人口老龄化进程加快、经济结构调整和产业转型升级、全球新一轮科技革命和产业变革浪潮的到来等一系列变化给职业教育提出了新要求（比如，我国有近9亿劳动者，其

中高技能人才只有 4700 多万人、仅占 6%，而劳动生产率仅是世界平均水平的 40%。另据测算，到 2025 年制造业重点领域人才需求缺口近 3000 万人，服务业缺口更大，仅家政、养老领域至少需要 4000 万人)。与此同时，我国职业教育体系建设不够完善、吸引力不足、社会认同感不强、企业参与办学动力不足、办学和人才培养质量不均衡等问题也逐渐凸显出来。职业教育如果不能改革发展，可能会成为劳动生产率进一步提高、经济实现高质量发展的障碍。此次职业教育法修订，着力落实职业教育与普通教育是同等重要的教育类型这一定位，着力破解职业教育改革发展的体制机制障碍，着力构建适应经济社会发展需要的现代职业教育体系，法律的操作性、针对性很强，对于职业教育改革发展，对于建设教育强国、人力资源强国和技能型社会，对于社会主义现代化建设，意义重大、影响深远。

二、把握新法精神，落实新法要求，推动职业教育高质量发展

此次职业教育法修订，贯彻落实习近平总书记关于职业教育的重要指示和党中央决策部署，将职业教育改革发展的政策举措和实践成果转化为法律规范，为培养更多高素质劳动者和技术技能人才，打造现代职业教育体系夯实法治基础。新法坚持目标导向、问题导向、效果导向，体现了理念创新、制度创新。我从以下几个方面梳理新法的主要内容和制度创新，概括为“八个一”。

第一，根本保证：党的领导、党建引领。只有坚持党的全面领导，才能确保中国特色职业教育沿着正确方向不断开拓创新，才能不断坚定中国特色职业教育发展的道路自信；只有实现党的全

面领导，落实好“把方向、揽全局、抓思想、建队伍、促党建”的总要求，才能把党的建设和思想政治工作优势转化为职业教育改革发展优势。

法律规定，职业教育必须坚持中国共产党的领导，并把党的领导转化为具体制度。对公办学校，规定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，职业学校基层党组织按照党章和有关规定，全面领导学校工作。对民办学校，规定民办职业学校依法健全决策机制，强化学校基层党组织政治功能，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。

第二，基本定位：教育类型、同等重要。“职业教育和普通教育是两种不同的教育类型，具有同等重要地位”，这是中国教育理念的一次重大变革，是党和国家把握教育发展规律、职业教育办学规律、人的全面发展规律作出的一个重大判断，揭示了职业教育的独特作用 and 本质属性，体现了以习近平同志为核心的党中央对大力发展职业教育、培养高素质劳动者和技术技能人才的坚定决心。

把职业教育与普通教育作为两种不同教育类型来定位，是这次修法的一个重要基础。一是强调同等重要，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；规定国家统筹推进职业教育与普通教育协调发展。二是强调类型特点，规定职业教育是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。三是强调平等对待，多处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，禁止设置歧视政策。

第三，基本目标：体系贯通、服务发展。职业教育是提升人力资本、增强职业能力的重要渠道，是促进人的全面发展、社会全面进步的重要途径，必须始终面向社会各个方面、面向各个群体、面向每个人，不仅要让每个人都享有接受教育的机会，而且要让每个人都有人生出彩的机会（在高职扩招之下，退役军人、下岗失业人员、农民工、高素质农民和企业在职员工，已成为高职院校的重要生源。2020年，社会生源数量122.6万，占比达到了23.38%，充分体现了职业教育作为终身教育的特点）。因此，要坚持学历教育与非学历教育并举并重，坚持职业教育与普通教育、继续教育协调发展，共同满足社会成员个性化、多样化、终身化的学习需求，服务全民终身学习，建设技能型社会，畅通面向人人职业教育和培训渠道，使人们获得自身发展和造福社会的能力。

新法着力建立健全服务全民终身学习的现代职业教育体系。一是纵向贯通，形成技术技能人才培养的完整通道，规定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专科学校实施；支持在普通中小学开展职业启蒙、职业认知、职业体验等。二是横向融通，构建职业教育与普通教育的“立交桥”，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，促进职业教育与普通教育的学习成果融通、互认；规定职业学校教育与职业培训并重，职业培训机构、职业学校和其他学校等都可以开展职业培训。

第四，管理体制：统筹管理、分级负责。职业教育是面向社会的跨界教育。职业教育与经济社会发展联系最为紧密，跨越了职业与教育、跨越了企业与学校、跨越了工作与学习的界域。因

此，职业教育改革发展不是教育部门一家能承担的任务，必然涉及经济发展、社会稳定、劳动就业、行业企业等多个部门和社会机构，必须跳出教育看教育，跳出学校看学校，跳出部门管教育。

新法规定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，并从三方面强化统筹管理。一是国务院层面，规定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。二是部门层面，规定国务院教育行政部门负责职业教育工作的统筹规划、综合协调、宏观管理；国务院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。三是省级层面，强化省级人民政府统筹权，省级人民政府可以依法整合、优化设区的市、县人民政府职业教育工作职责，统筹区域内职业教育发展。

第五，举办机制：多元办学、企业主体。职业教育是面向社会的跨界教育，多元办学是职业教育区别于普通教育的重要特征，没有社会各方面的共同参与就办不好职业教育。谁有意愿、有能力、有条件、守规矩，就应支持谁举办职业教育。对不同部门、行业企业举办的职业院校，只要符合职业院校办学的国家标准，都要予以承认并纳入职业教育体系。政府要在保证职业教育基本公益属性的前提下，加快由“办”职业教育向“管”职业教育转变，推动形成多元、开放、融合的办学格局。

新法明确办学主体多元，教育部门、行业主管部门、工会和中华职业教育社等群团组织、企业、事业单位等可以广泛、平等参与职业教育。办学形式多样，既可以独立举办，也可以联合举办，既可以举办职业学校、职业培训机构，也可以举办实习实训基地等。新法多措并举推进企业办学，落实企业在职业教育中的

主体地位。一是突出鲜明导向，规定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。二是丰富举办方式，规定企业可以利用资本、技术、知识、设施设备等要素举办职业学校、职业培训机构，企业职工教育经费可以用于举办职业教育机构。三是强化办学责任，规定企业应当依法履行实施职业教育的义务，开展职业教育的情况应当纳入企业社会责任报告。四是完善支持政策，规定对企业举办的非营利性职业学校和职业培训机构可以采取政府补贴、基金奖励、捐资激励等扶持措施，参照同级同类公办学校生均经费等给予适当补助。

第六，实施原则：产教融合、校企合作。校企合作是职业教育的基本办学形式，要更好地发挥市场在教育资源中的配置作用和政府的引导作用，通过深入合作，真正形成校企命运共同体。目前，我国职业教育主要由职业学校承担，校企合作“一头冷、一头热”、“独角戏”的现象还比较普遍。要找到校企合作的利益“共赢点”，促进校企紧密合作。

新法着力健全推进产教融合、校企合作的制度保障，促进行业企业深度参与职业学校专业设置、教材开发、培养方案制定、质量评价、教师培养培训、实习实训基地建设全过程。一是明确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，按照规定给予奖励；对符合条件认定为产教融合型企业的，按照规定给予金融、财政、土地等支持，落实教育费附加、地方教育附加减免及其他税费优惠。二是引导企业按照岗位总量的一定比例设立学徒岗位，同时明确企业与职业学校联合招收学生，以工学结合的方式进行学徒培养的，有关企业可以按照规定享受补贴。三是明确职业学校、职业

培训机构开展校企合作等活动取得的收入的一定比例可以作为绩效工资来源，符合国家规定的可以不受绩效工资总量限制。四是明确通过与职业学校、职业培训机构共同举办职业教育机构等多种形式进行合作，参与职业教育教师培养和培训，安排实习岗位，接纳职业学校和职业培训机构的学生实习等。

第七，培养要求：立德树人、德技并修。立德树人、德技并修是新法对职业教育人才培养提出的目标要求。立德树人是各类教育的根本任务，职业教育突出培养实践能力，但决不能忽视育人本质，不能重技轻德。职业教育也要深化思政课改革创新，坚持德技并修、育训结合，针对不同学生群体的实际，把德育融入课堂教学、技能培养、实习实训各环节，促进思政课程与课程思政有机衔接，提高思想政治教育的实效性，培养学生的劳模精神、劳动精神、工匠精神，引导学生刻苦学习、精进技艺、全面发展。

新法强调，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，传授科学文化与专业知识，培养技术技能。对学校，规定职业学校应当加强校风学风、师德师风建设，保障教育教学质量。对教师，着力加强“双师型”教师建设，规定国家建立职业教育教师培养培训体系，建立适合职业教育特点的教师岗位设置、职务评聘制度，创新方式聘请技能大师、能工巧匠、非物质文化遗产代表性传承人等担任专兼职教师。对学生，规定高等职业学校可以采取文化素质与职业技能相结合的考核方式招收学生；学生应当养成良好职业道德、职业精神和行为习惯，按要求参加实习实训，掌握技术技能等。

第八，保障机制：优化结构、加大投入。高质量的保障是高

质量发展的前提。据联合国教科文组织测算，职业教育办学成本应是普通教育的 3 倍左右，但目前我国职业教育总体投入不仅在同级教育中占比少，且投入力度与办学规模严重不匹配。一方面，办学条件存在大面积不达标的情况，中职学校办学条件达标的仅有四分之一，高职扩招大幅稀释办学资源，三分之一的学校生师比不达标，近半数的学校生均教学行政用房不达标。另一方面，职业教育经费投入不足，近年来，各级政府增加了对职业教育的投入，但经费不足仍是困扰职业教育改革发展的主要瓶颈。2020 年，全国教育经费总投入 53013 亿元，其中，中职 2871 亿元，占高中阶段教育的 34.08%，只占普通高中的一半；高职专科 2758 亿元，占普通高等教育的 19.70%，不足普通本科高校的四分之一。而 2020 年中职、高职在校生分别占到高中阶段教育和普通高等教育的 39.44%、44.43%。

针对这问题，法律从五个方面作了规定。一是健全职业教育经费投入机制，明确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。二是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；明确发挥失业保险基金作用，支持职工提升职业技能。三是明确企业应当根据国务院规定的标准，按照职工工资总额一定比例提取和使用职工教育经费。四是明确职业学校举办者应当按照生均经费标准或者公用经费标准按时、足额拨付经费，不断改善办学条件。不得以学费、社会服务收入冲抵生均拨款。

职业教育前途广阔、大有可为。贯彻落实好新修订的职业教

育法，责任重大、使命光荣。我们要通过学习宣传和贯彻实施新修订的职业教育法，深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，增强职业教育适应性，加快构建现代职业教育体系，培养更多高素质技术技能人才、能工巧匠、大国工匠，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强有力的人才保障和技术技能支撑。