

依法推进职业教育产教融合的困境与破解路径研究

高 娜

伊犁师范大学法学院, 伊犁师范大学自治区人大常委会立法研究咨询基地, 新疆 伊宁

收稿日期: 2025年8月11日; 录用日期: 2025年9月8日; 发布日期: 2025年9月16日

摘 要

党的二十大报告确立了产教融合在职业教育中的重要地位和作用, 推进职业教育产教融合立法要明确政策指引和法律治理的双重意蕴, 并明确与其相关的立法历程。当前, 职业教育产教融合面临立法不统一、在校企合作中缺乏法律指引等困境。文章在新《职业教育法》基础上, 明确职业教育产教融合的立法价值取向, 并对相关主体的权利、义务与合作内容进行详细规定, 建立健全人才培养体系。

关键词

职业教育, 产教融合, 法律保障

Research on the Dilemmas and Solutions of Promoting the Integration of Industry and Education in Vocational Education in accordance with the Law

Na Gao

Yili Normal University Law School, Yili Normal University Autonomous Region People's Congress Standing Committee Legislative Research and Consulting Base, Yining Xinjiang

Received: Aug. 11th, 2025; accepted: Sep. 8th, 2025; published: Sep. 16th, 2025

Abstract

The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China has established the significant position and role of industry-education integration in vocational education. To promote

文章引用: 高娜. 依法推进职业教育产教融合的困境与破解路径研究[J]. 职业教育发展, 2025, 14(9): 222-227.

DOI: 10.12677/ve.2025.149433

legislation on industry-education integration in vocational education, it is necessary to clarify the dual implications of policy guidance and legal governance, and to specify the related legislative process. At present, the integration of industry and education in vocational education is confronted with difficulties such as inconsistent legislation and the lack of legal guidance in school-enterprise cooperation. Based on the new Vocational Education Law, the article clarifies the legislative value orientation of the integration of industry and education in vocational education, and provides detailed regulations on the rights, obligations, and cooperation contents of relevant subjects to establish and improve the talent cultivation system.

Keywords

Vocational Education, Integration of Industry and Education, Legal Guarantee

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,我国职业教育发展迅速,为国家和社会培养培训了众多技能型人才。职业教育是我国教育体系中的重要一环,承担了服务社会经济发展、促进社会转型的时代使命。产教融合是现代职业教育的核心特征,也是推动职业教育高质量发展的重要力量,对于教育强国的建设同样具有非常重要的意义。其中,依法推进职业教育产教融合是加强我国职业教育发展的重要环节和根本保证。

2. 依法推进职业教育产教融合的现实需求

(一) 政策的实施需要法律强制力作为保障

2013年教育部在《工作要点》中首次提出产教融合的概念,从此开始将职业教育和产教融合相结合来进行研究和创新。2017年国务院办公厅颁布了《关于深化产教融合的若干意见》,明确了产教融合在职业教育中的主导地位。习近平总书记多次对依法推进职业教育产教融合作出重要指示,强调要加强育人方式、办学模式、管理体制保障机制改革,培养更多能工巧匠、大国工匠。党的二十大报告指出:“统筹职业教育、高等教育、继续教育协同创新,推进职普融通、产教融合、科技融汇,优化职业教育类型定位。”职业教育与高等教育和继续教育同等重要,扮演着为我国培养和为企业输送合格、优秀人才的重要角色,并在我国教育体系中发挥了重要作用。“产教融合”是职业教育培养高端技能型人才的有效途径和方式,也是国家战略确立的基础教育制度,承担着推进人力资源供给侧结构性改革的使命任务。

为进一步推进产教深度融合,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》,意见指出要把推动现代职业教育高质量发展摆在更加突出的位置,坚持服务学生全面发展和社会经济发展,以提升职业学校关键能力为基础,以深化产教融合为重点,打造行业产教融合共同体,实行校企联合招生,建设开放型区域产教融合实践中心。这就需要依法推进职业教育产教融合,构建完备的法律体系,法律治理构建了我国职业教育产教融合高质量发展的基本秩序。多元利益相关者理论要求职业教育在产教融合过程中平衡政府、学校、企业等各方主体的利益,满足各方的需求和期待。

因此,要通过确立具体的法律规范来建立全面的法律体系,为政策的有效实施保驾护航,也为职业教育产教融合奠定坚实的法治基础,提升职业教育产教融合的质量。

(二) 职业教育产教融合的立法历程

随着职业教育产教融合政策深入人心,为了保障相关政策更好的落地,1996年我国首部《职业教育法》出台,该部法律的出台意味着我国职业教育纳入了法治化轨道,为未来职业教育产教融合的发展奠定了基石。1996年《职业教育法》首先明确了我国职业教育的体系,主要包括初、中、高三个等级的职业学校教育,并确立由政府主导、企事业单位举办职业教育学校和培训机构的教育实施方式,并初步构建了职业教育的经费保障和师资力量体系,从此职业教育有法可依。随着市场经济的快速发展和职业教育产教融合理念的提出,发现1996年《职业教育法》无法适应当下职业教育的快速发展,因此为了推动职业教育高质量发展,提高劳动者素质和技能水平,促进就业创业,建设教育强国、人力资源强国和技能型社会,2022年4月20日通过了新《职业教育法》,2022年5月1日起施行。在内容上新《职业教育法》增加了对于职业学校、职业培训机构、教师和受教育者的规定。

3. 依法推进职业教育产教融合的实践困境

2022年在《职业教育法》修订的过程中进一步增强了产教融合在职业教育中的法律地位,明确职业教育要坚持产教融合、校企合作,将企业作为职业教育的核心和重要环节。同时,也规定了职业教育的实施要求、职业学校学生的培养方案和权益保障、职业教育的经费保障,也对企业、职业学校、培训机构的法律责任进行了明确。

新《职业教育法》在一定程度上纾解了职业教育产教融合发展面临的困境,但通过对具体条文的分析和解读可以发现部分内容未对职业学校和企业存在的现实问题进行回应,如产教融合的准入、退出机制缺乏具体的规范,校企合作关系和程序未进行明确,教育质量评价制度没有相应的配套措施等。这些都是职业教育产教融合的重要法律规定,可见新《职业教育法》还有极大的完善空间。

(一) 职业教育产教融合立法不统一

产教融合是我国职业教育高质量发展的重要战略措施,当前我国职业教育产教融合在立法上存在的主要问题表现在企业参与积极性不足、参与度不高、实践教学成果转化效果差强人意等突出问题,其原因在于政府职能部门权责不清晰、主体具体权利义务不明确和社会公众的认识不到位等。因此通过立法明确政府职能部门的分工问题,厘清参与主体的权利和义务是破解职业教育产教融合发展的重要举措,同时统一立法也能够提高企业参与的积极性、加强深度合作与交流,从而实现职业教育产教融合构建技能型社会的目标和现实需要。

当前,职业教育产教融合相关的制度性规定都散见于部门法和各类行政规范性文件中,职业教育产教融合涉及的相关权利义务关系具有综合性和系统性,需进行统一规定,解决其中存在的矛盾和问题。

[1]需从宏观角度对职业教育产教融合立法进行规划和统筹,积极回应社会现实需求、衡量立法价值取向,为职业教育产教融合制定具体的行为准则和制度规范,解决职业教育产教融合过程中企业参与积极性不高、合作深度不够的问题。

(二) 职业教育产教融合在校企合作中缺乏法律指引

当前,我国正处于职业教育产教融合的初级阶段,产教关系面临着“合而不深”、“校热企冷”的现实问题。相关数据调查显示,在与职业院校合作的企业中国企的数量占比大约为78%,而民营企业数量较少且积极性也较低,存在着合作对象单一、企业数量有限的问题。[2]通过经济学的交易成本理论可知,市场运行及资源配置有效与否关键取决于两个因素:一是交易自由度的大小;二是交易成本的高低。在校企合作的过程中由于存在着很大的不确定性,并且交易成本也会变高,因此这在很大程度上影响了企业与学校在人才交流中的积极性。注重个体产出和工作效率的企业对于学校提供的实习方案和固有合作模式缺乏兴趣,更无法达到进行深度科技联合攻关的理想状态。传统校企合作模式较为固定和落后,无法与企业的现实需求相匹配,导致学校培养人才的质量下降,也无法达到全部大中小企业的用人需求。

这种职业学校的供给与企业需求之间的突出矛盾与《职业教育法》缺乏对校企合作机制的规定存在很大的关系。

在职业教育产教融合校企合作方面,《职业教育法》对以下两个方面内容的规定尚不明晰。第一,对多元主体合作办学模式缺乏详细规定。目前《职业教育法》主要规定了企业和其他社会力量享有与职业院校合作办学的权利以及相应帮助措施,但对于更加具体的办学层次、合作组织的性质与法律地位的性质缺乏更加细致的规定;第二,产教融合的准入、退出机制与配套的法律文本有待完善。与旧《职业教育法》相比,新《职业教育法》强调了产教融合在职业教育中的地位,并明确了相关主体的权利、义务与责任,但对校企合作的具体操作流程未给出明确意见,由于缺乏有效的法律指引,这导致在实践中校企合作关系的建立与解除都较为随意,没有固定的合作期限,双方的权利义务关系规定不明晰,合作协议书缺乏法律效力,这些对于职业教育产教融合而言无疑存在着非常大的隐患与法律风险。[3]

以上规定也导致法律适用中的诸多问题,根据相关法院判例可知,司法实践中与职业教育相关的纠纷和诉讼主要包括校企合作、顶岗实习和混合所有制办学,法官在裁判时遇到的问题主要为缺少可用于具体援引的法律条文和司法解释,案情相似的在不同地区、不同层级的法院裁判所引用的条文不统一,甚至为了规避风险直接作出判决结果而不去引用具体的法律条文,导致同案不同判的情况较为普遍。

(三) 地方政府激励政策“单一化”、“碎片化”、“形式化”

地方政府出台的政策往往是普惠性的,如“对参与校企合作的企业给予税收减免”,但不同企业的痛点和需求千差万别。对高科技企业而言,税收优惠的吸引力远不如一个清晰的知识产权保护协议;对中小企业而言,繁琐的申报流程可能直接劝退。政策未能针对不同类型企业进行“靶向滴灌”,导致激励效应被稀释。产教融合涉及教育、人社、工信、财政、税务等多个政府部门,各部门“各管一段”,政策之间缺乏有效衔接。例如,教育部门推动“现代产业学院”建设,但财政部门的资金拨付和税务部门的税收优惠未能同步跟上,导致学校和企业“两头热、中间冷”,这种“九龙治水”的局面使得政策合力难以形成。地方政府过度依赖“财政补贴”和“税收优惠”这两种经济手段,而忽视了企业在风险规避、人才发展、社会声誉等方面的多元化需求。

4. 依法推进职业教育产教融合的破解路径

(一) 明确职业教育产教融合立法价值取向

职业教育产教融合立法模式的选择事关其在我国教育法律体系中的地位和制度安排设计等问题,立法模式的选择对于保障职业教育法律体系的规范统一具有十分重要的作用。职业教育产教融合立法在我国法律体系中存在空白,确立立法价值取向也要经历从无到有的过程。立足我国职业教育现状和经济社会发展要求,结合相关研究基础,目前学界关于我国职业教育产教融合立法模式的选择主要存在两种争议,分别是制定《产教融合促进法》和制定《产教融合促进条例》,二者的区别主要为制定主体和效力位阶的不同。如果要制定《产教融合促进法》将由全国人大常委会颁布,与《高等教育法》《职业教育法》处于同一法律位阶,在法律性质中属于普通法;如果是国务院颁布的《产教融合促进条例》,则属于行政法规。[4]

制定《产教融合促进法》能够增强职业教育产教融合相关法律制度的强制实施效力,在内容的选择上也会有所不同,可以将其定位为教育普通法,则需重点阐明产教融合各方主体的公法义务,也要整合企业经营的营利性和学校育人的公益性;也可以将其定位为一部重点强调企业主体性的法律,从企业的角度来规定各级政府的职责和学校、企业的权利义务。

国务院之前发布了《关于深化产教融合若干意见》,但《意见》中并未明确提出产教融合的责任主体与权责范围,存在可操作性不强的问题,因此学界有部分学者提出应在此基础上制定《产教融合促进

条例》，这与职业教育产教融合其中之一的立法价值取向不谋而合。若是这一构想能够落地实施，则需起草条例的相关部门提前将涉及到的发改委、教育、人社、财政、工信等政府部门的权责内容进行明确，并对其他相关主体的具体权利、义务、责任进行划分。

(二) 加强职业教育产教融合校企合作立法，健全人才培养体系

为推进职业院校在产教融合过程中与企业、产业、行业三者进行深度融合，未来在修订《职业教育法》或者颁布《产教融合促进法》《产教融合促进条例》时可从以下三个方面进行完善。第一，在企业主体地位方面，目前我国职业院校的性质以公立为主、私立为辅，在此基础上可以鼓励发展股份制、混合所有制等多种形式办学性质的职业院校，重点构建混合所有制下以独立法人方式进行产教融合的校企合作模式，并在此基础上进行细化，明确职业院校、二级学院、不同专业方向均可与企业、行业开展合作，丰富企业主体地位，拓宽办学渠道，让校企合作更加多元；第二，完善产教融合校企合作的准入和退出机制。正式合作前，邀请专业产权评估机构、会计师事务所、律师事务所等对于企业资质、投入资源、合作协议等进行评估和审核，对于不同类型的实缴出资作出明确要求，如国企不低于 500 万、中小企业不低于 100 万。^[5]且企业在业内享有良好的声誉和发展前景。在邀请专业机构对企业资质审查的过程中学校也要有专业部门和老师专门负责进行监督、审查和备案，并邀请应届毕业生代表和家长一同参加，发表意见。达成了合作意向之后双方也要签署合作协议，并对协议中的内容进行深入交流与商讨，重点讨论合作期限、人才培养方式、培养目标、学生的薪资待遇、安全事故的处理等问题，特别是对于学生的权益保障，是否购买保险、衣食住行等安全问题要进行详细沟通。同时也要规范退出机制，明确校企合作过程中的法定解除事由，立法时应明确职业教育产教融合在校企合作过程中特殊情形下的合同解除事由，如该企业资不抵债、出现食品安全问题或者重大安全事故、严重环境污染等情形学校均可行使单方解除权来解除合同。

(三) 地方政府实施精准滴灌，提升经济激励效能

设立“产教融合研发费用加计扣除”专项政策，企业投入共建实验室、联合攻关项目的费用，可在税前按更高比例(如 200%)扣除。对成功实现技术转化的项目，给予“成果转化奖励”；对传统制造业：实施“学徒制补贴”与“设备折旧加速”政策。企业每接收一名学徒并完成培养，即可获得定额补贴；企业用于教学的设备、设施，可允许加速折旧，快速收回成本；对中小企业：建立“产教融合服务券”制度。政府向符合条件的企业发放服务券，企业可凭券向职业院校购买技术咨询、员工培训、课程开发等服务，院校凭券向政府兑现资金。简化流程，降低门槛：建立“一站式”线上申报平台，整合各部门的惠企政策，实现“一表申请、一网通办”，让政策红利“直达快享”。

5. 结语

产教融合是职业教育高质量发展的重要路径，政策与法律治理是其有效实施的重要保证。当前职业教育产教融合存在的问题为未来的立法提供了思路，我们需要不断进行反思和总结，提升职业教育产教融合发展质量是一个需要长期努力的过程，它需求立法部门、政府、学校、企业、社会的相互配合与共同努力。展望未来，职业教育产教融合立法必将随着教育法体系化、法典化不断完善，为我国高素质技能实践人才培养和经济社会发展贡献力量。

参考文献

- [1] 聂如月, 方益权. 职业教育产教融合立法的现实需求、基本原则及推进思路[J]. 职业技术教育, 2022, 43(13): 50-55.
- [2] 职业教育课题研究组. 中国职业教育发展大型问卷调查报告[J]. 教育家, 2021(17): 7-13.

-
- [3] 陈仁鹏. 论新职业教育法背景下高职教育“三融”发展的法律保障[J]. 高等教育管理, 2023, 17(6): 77-88.
 - [4] 袁靖宇. 高等教育: 产教融合的历史关照与战略抉择[J]. 中国高教研究, 2018(4): 55-57.
 - [5] 周小青, 陈刚. 高职院校二级学院混合所有制办学模式研究[J]. 高校教育管理, 2022, 16(2): 100-109.