

我国《职业教育法》法律责任制度的困境与对策

常宝莲

厦门大学 嘉庚学院法学院, 福建漳州, 363123;

摘要: 2022 年新《职业教育法》首次以法律形式明确职业教育与普通教育同等重要, 但我国《职业教育法》中法律责任制度的条款存在以下困境: 责任主体覆盖不全; 责任形式单一; 责任追究机制模糊; 政府与学校的责任划分不清; 缺乏权利救济途径; 与关联法律衔接不畅; 缺乏激励性责任; 建议从以下几个方面破解困境: 明确责任主体以填补企业与行业组织的责任空白; 构建行政 + 民事 + 刑事的三维责任体系; 健全责任追究机制; 强化法律衔接以提升制度的协同性; 完善《职业教育法》的权利救济途径; 构建激励性责任体系。

关键词: 职业教育法; 法律责任; 困境; 对策

DOI: 10. 64216/3080-1494. 25. 09. 051

1 问题的提出

职业教育是培养技术技能人才、促进就业创业的重要途径, 也是推动产业升级、服务经济社会发展的关键支撑。2022 年新《职业教育法》首次以法律形式明确职业教育与普通教育同等重要, 并围绕“产教融合、校企合作”“多元办学”等核心内容增设条款。法律的生命力在于实施, 法律责任制度作为法律的牙齿, 是确保法律条款落地的关键。若责任主体不明确、违法成本过低、追究流程模糊, 极易导致法律条款沦为纸面的休眠条款。当前, 实践中仍存在企业不愿参与校企合作、学校违规开展职业培训、政府监管缺位等问题, 均与法律责任制度的不完善直接相关。对职业教育法中法律责任制度进行研究, 既可以弥补现有研究对职业教育法法律责任专项分析的不足, 丰富教育法领域的责任制度理论, 为后续研究提供框架参考。也可以针对当前法律责任制度的实操痛点, 提出具体完善路径, 助力解决校企合作中企业责任虚化、政府监管乏力等现实问题, 保障新《职业教育法》的有效实施。本文拟通过梳理新《职业教育法》及配套法规——《职业学校校企合作促进办法》) 中关于法律责任的条款, 结合学界对教育法律责任的研究成果, 选取地方实践中企业拒不履行校企合作义务、职业学校虚假招生等典型案例, 分析法律责任追究的难点与堵点, 并最终找出职业教育法律责任制度的完善路径。

2 我国职业教育法法律责任制度的现状梳理

新《职业教育法》设专章(第七章“法律责任”)规定了相关责任, 共 7 条(第 59-65 条), 同时在

“职业学校与职业培训机构”“产教融合与校企合作”等章节中隐含部分责任条款。整体来看, 制度现状可从责任主体与责任形式两个维度概括:

2.1 责任主体以政府、学校为主, 企业责任模糊

新《职业教育法》明确的责任主体主要包括三类: 一是行政主体。包括县级以上政府及教育、人社、发改等主管部门, 责任集中于未履行职业教育经费保障义务、监管失职等。^[1]二是办学主体。包括职业学校、职业培训机构, 责任涉及违规招生、虚假宣传、疏于管理导致学生人身伤害、挪用办学经费等^[2]。三是其他主体。其他主体涉及企业和个人, 但条款模糊, 仅在第 62 条规定企业违反本法规定, 未按照规定提取和使用职工教育经费的责任, 未明确企业拒绝参与校企合作, 不提供实习岗位, 违规使用实习生等核心义务的责任; 对行业组织和社会力量的责任未作规定。

2.2 责任形式以行政责任为主, 民事、刑事责任缺位

现有责任形式高度依赖行政责任, 缺乏对民事、刑事责任的明确规定。首先, 行政责任占比最高, 包括责令改正、通报批评、警告、罚款、没收违法所得、吊销许可证等^[3](如第 61 条对违规办学机构的“吊销办学许可证”处罚)。第二, 民事责任仅隐含于第 61 条中造成学生人身伤害的条款, 未明确职业学校、企业在实习期间对学生的侵权赔偿责任, 也未规定校企合作中一方违约的民事赔偿责任。第三, 刑事责任仅在第 65 条原则性提及“违反本法规定, 构成犯罪的, 依法追究刑事责任, 未结合职业教育领域常见的挪用办学经费、

骗取职教补贴等行为,与《刑法》相关罪名(如挪用资金罪、诈骗罪)衔接。

3 我国《职业教育法》法律责任制度存在的困境

3.1 责任主体覆盖不全

我国职业教育法中规定的责任主体不全,企业与行业组织责任虚化。职业教育的核心特征是产教融合,但现有法律责任制度未将企业、行业组织的核心义务转化为可追究的责任。首先,企业责任呈现软约束状态。新《职业教育法》第20条要求企业依法履行实施职业教育的义务,但仅对未提取职工教育经费设定罚款责任^[4],对拒绝接收学生实习、不投入校企合作资金、违规安排实习生加班等行为,未规定具体处罚措施。实践中,多地人社部门对企业拒接实习的行为仅能协调,无法强制追责。其次,行业组织责任空白。新《职业教育法》第14条要求行业组织参与职业教育专业设置、课程开发,但未规定其不履行指导义务、提供虚假行业人才需求信息的责任,导致行业组织在职业教育中的作用流于形式。

3.2 责任形式单一

首先,我国《职业教育法》规定的责任形式以行政责任为主,责任形式单一,难以匹配职业教育的多元风险,职业教育涉及政府监管-学校办学-企业实践全链条,仅仅以行政责任为主的责任形式,无法覆盖不同场景的风险。其次,民事赔偿机制缺失。学生在企业实习期间因设备故障、管理疏忽受伤的案例频发,但由于未明确企业与学校的责任划分及赔偿标准,学生往往面临学校推给企业,企业推给学校的索赔困境,民事赔偿无法得到落实。第三,刑事责任衔接不足。部分职业学校负责人挪用国家职教专项补贴、虚构校企合作项目骗取资金,金额可达数百万元,但由于《职业教育法》未明确此类行为对应的《刑法》罪名,实践中多以行政处罚了事,未追究刑事责任,违法成本过低。

3.3 责任追究机制模糊

我国《职业教育法》中规定的责任追究机制模糊,谁来追责,怎么追责等问题并不明确。首先,监管主体权责交叉。职业教育监管涉及教育、人社、工信、发改等多部门,但法律未明确牵头部门。其次,程序规则缺失。法律仅规定责令改正、罚款等处罚种类,但未明确责令改正的期限,罚款的数额标准,当事人的陈述申辩

权等程序条款。第三,追责主体不明确。我国《职业教育法》仅规定由有关主管部门责令改正,但未明确有关主管部门是教育行政部门、人社部门还是行业主管部门,导致实践中多头管理或无人管理。

3.4 政府与学校的责任划分不清

在教育领域的管理体系中,政府与学校之间的责任划分不清已成为制约教育事业健康发展的关键瓶颈^[5],其核心矛盾集中体现在相关条款的模糊性与实际办学需求的具体性之间的严重脱节。当前,涉及政府与学校权责界定的条款,往往仅停留在原则性表述层面,尤其在经费保障这一核心环节,问题更为突出。条款中仅仅笼统地规定政府需保障经费,这种宽泛的表述看似明确了政府的责任主体地位,却缺乏对执行细节的精准界定,导致在实际操作中沦为纸上谈兵。

3.5 缺乏权利救济途径

我国《职业教育法》未规定学生、教师或企业对“行政处罚”的异议程序,也未明确因主体违规受损时的索赔渠道,如学生因学校虚假宣传退学后的学费返还诉讼路径,导致权益受损者维权无门。权利救济是法治体系中保障主体合法权益的关键环节,而我国《职业教育法》在该领域的制度设计存在明显空白,直接导致职业教育活动中的学生、教师、企业等核心主体在权益受损时陷入维权无门的困境,具体体现在两个方面:一是行政处罚异议程序的缺失使行政相对人丧失了对不当处罚的抗辩空间。二是主体违规受损后的索赔渠道模糊。这种权利救济途径的缺失,不仅削弱了《职业教育法》的规范效力,更降低了主体参与职业教育活动的安全感,长期来看将制约职业教育的健康发展与社会公信力提升。

3.6 与关联法律衔接不畅

我国《职业教育法》与关联法律衔接不畅,导致制度协同性不足。职业教育法需与《教育法》《劳动法》《刑法》等法律衔接,但现有制度存在断层。首先,我国《职业教育法》与《劳动法》衔接不足。《劳动法》对实习生劳动保护的规定较为原则,《职业教育法》未细化企业对实习生的最低工资标准、工伤保险义务,导致企业常以实习生非劳动者为由,不缴纳工伤保险,学生受伤后无法享受工伤待遇。其次,我国《职业教育法》与《刑法》衔接模糊。《刑法》第273条规定挪用用

于救灾、抢险、防汛、优抚、扶贫、移民、救济款物的刑事责任，但未明确职教专项补贴是否属于救济款物，导致司法机关对挪用职教补贴的行为是否定罪存在争议。

3.7 缺乏“激励性责任”

在当前校企合作的推进过程中，“激励性责任”的严重缺乏已成为制约企业深度参与的关键瓶颈。所谓“激励性责任”，是指通过建立明确、有效的正向激励机制，引导和促使责任主体主动履行义务，并在履行义务的过程中获得相应的权益回报，形成“履行责任—获得激励—更积极履行责任”的良性循环。然而，在我国《职业教育法》规定的法律责任制度框架下，这一核心导向并未得到充分体现。

4 我国《职业教育法》法律责任制度的完善路径

4.1 明确责任主体以填补企业与行业组织的责任空白

首先，细化企业的具体责任。建议在《职业教育法》中增设相关条款，明确企业无正当理由拒绝接收学生实习的，由工信部门或人社部门责令改正，逾期不改的，对企业进行一定数额的罚款。其次，可以规定企业若超时长加班、安排高危岗位等违规使用实习生的，除承担民事赔偿外，人社部门可对企业处以一定数额的罚款，并纳入企业信用黑名单。最后，建议增设行业组织的责任。可以规定行业组织未按规定提供行业人才需求报告、误导职业学校设置低效专业的，由行业主管部门责令限期整改，情节严重的，取消其职业教育指导资质，并向社会公示。

4.2 构建行政 + 民事 + 刑事的三维责任体系

首先，完善民事责任规则。明确实习期间学生人身伤害的责任划分，若职业学校未履行实习安全教育义务的，承担 60% 以上责任；若企业未提供安全实习环境的，承担 40% 以上责任；双方均有过错的，按过错比例分担。其次，增设“校企合作违约赔偿”条款。规定校企合作一方违反协议相关内容的，比如企业未投入约定资金、学校未输送合格学生的，需向对方支付协议金额 20%–50% 的违约金，造成损失的，依法赔偿。第三，强化刑事责任衔接。可以在《职业教育法》中明确规定挪用职教专项经费、骗取校企合作补贴、招生诈骗

等行为的承担刑事责任，对于挪用职业教育经费数额较大、超过 3 个月未还的，可以依照《刑法》中规定的挪用资金罪追究刑事责任。

4.3 健全责任追究机制

首先，厘清监管主体权责。建议设立“职业教育联合监管机制”，明确由教育行政部门牵头，人社、工信、市场监管等部门配合，制定《职业教育监管权责清单》，可以规定教育部门负责学校办学违规的追责，人社部门负责企业实习用工违规的追责，工信部门负责行业组织责任的追责。其次，细化程序规则，明确处罚标准。可以将第 62 条未提取职工教育经费的罚款，细化为：按未提取金额的 1–3 倍处罚，最低不低于 10000 元。第三，保障当事人权利。规定行政机关作出罚款、吊销许可证等处罚前，应当告知当事人享有陈述、申辩和听证的权利，避免任性执法。

4.4 强化法律衔接^[6]以提升制度的协同性

首先，应强化与《劳动法》的衔接。^[7]可以在《职业教育法》中增设实习生劳动保护条款：明确企业需为实习生购买实习责任保险，实习报酬不得低于当地最低工资标准的 80%，禁止安排实习生从事国家规定的第四级体力劳动强度的作业。其次，强化与《刑法》《行政处罚法》衔接。可以联合最高人民法院、最高人民检察院出台相关的司法解释，明确规定职教专项补贴属于《刑法》规定的特定款物，骗取职教补贴数额在 50 万元以上的，可以认定为诈骗罪中的数额巨大。也可以参照《行政处罚法》中规定的职业教育领域行政处罚的一事不再罚和时效制度，如违法行为在 2 年内未被发现的，不再给予行政处罚等相关制度。

4.5 完善《职业教育法》权利救济途径^[8]

首先，应健全行政处罚异议程序以保障行政相对人抗辩权利，明确行政复议申请规则，在《职业教育法》中增设专门条款，明确被处罚主体申请行政复议的具体要求。其次，应规范行政诉讼前置与衔接。对于罚款、责令整改等较轻处罚，允许被处罚主体在收到复议决定后 15 日内直接向人民法院提起行政诉讼；对于取消办学资质、吊销企业合作资格等严重处罚，规定需先经过行政复议程序，对复议结果不服方可提起诉讼。最后，应增设听证与陈述申辩机制。将听证程序纳入行政处罚必经环节，规定教育行政部门在作出超过 5 万元罚款、

取消资质等重大处罚前,必须书面告知被处罚主体听证权利,且听证申请期限不少于3日。

4.6 构建激励性责任体系

针对校企合作中激励性责任缺乏的问题,建议从制度设计、评估机制、政策落地三个方面进行破解。首先,应完善法律激励条款,修订《职业教育法》相关内容,在现有惩戒条款基础上,增设明确的正向激励专章,明确企业参与校企合作的税收减免比例^[9],将激励措施从原则性表述转化为可操作细则。其次,构建分级成效评估体系:由教育、人社、税务部门联合制定量化评估指标。最后,推动激励与成效深度挂钩。建立评估结果与政策激励联动机制,对优秀级企业,叠加享受税收减免上限提升、财政补贴翻倍、政府项目优先竞标权等福利,形成以成效定激励、以激励促投入的良性循环。

参考文献

- [1] 参见我国《职业教育法》第59条之规定
[2] 参见我国《职业教育法》第60条、61条之规定
[3] 参见我国《职业教育法》第61条中对违规办学机构的“吊销办学许可证”处罚。

- [4] 参见我国《职业教育法》第62条之规定
[5] 袁媛,曹奇光,郑明月等.实施高端技术技能人才贯通培养的几点思考[J].职业技术,2018,17(01):26-28
[6] 祁占勇,鄂晓倩.中国式教育现代化与中国特色现代职业教育体系发展之路[J].职业技术教育,2023,44(01):6-13.
[7] 蔡德仿,黄韵.校企合作中顶岗实习生法律救济制度的分析与思考[J].南宁职业技术学院学报,2023,31(01):20-24.
[8] 刘斌,金劲彪,邹婷婷.教育法学研究热点回望与问题反思——基于近十年全国教育科学规划立项课题的统计分析[J].浙江树人大学学报,2022,22(01):81-90.
[9] 徐晓娜,谷静,孟媛媛.价值共创视域下应用型本科高校产教融合的机制困境与生态构建路径[J].黑龙江高教研究,2025,43(08):96-103.

作者简介:常宝莲,女,法学博士,厦门大学嘉庚学院法学院副教授,主要研究方向为诉讼法、证据法等。