

# 我国中等职业教育发展的 历史脉络与现实困境

陈颖

**[摘要]** 新中国成立后,中等职业教育作为一种重要教育形式,培养了大量的技术技能人才,支持了中国经济社会的快速发展,为新中国的经济建设提供了充足的人才。伴随我国经济社会发展,中等职业教育的发展经历了三起三落的变化态势,目前进入了一个下行的通道。本文通过对新中国成立后中等职业教育数据的梳理,同时对比高等教育的发展,分析了中等职业教育近年来滑坡的原因与困境。不同于第一个谷底的行政性干预和第二个谷底的政策导向与民众意愿的相契合而涌向高等教育,第三次的下行通道更源于民众的理性权衡与思考,因为这时仍处于政策导向强力推进时期,但并不能阻挡中等职业教育逐渐萎缩的趋势。这其中,有国家经济社会形势变化的外部原因,也有外因作用下中等职业教育主动或被动积累下来的内部原因。有鉴于此,应该全方位贯通中职教育与高等教育的通道,政府要加大对中等职业教育的投入与关注,大力倡导“工匠精神”。

**[关键词]** 中等职业教育;教育产业化;高等教育;亚洲金融危机;人口结构变化

## 一、引言

中等职业教育,包括普通中等专业学校、技工学校、职业中学教育等,在整个教育体系中处于十分重要的位置,为我国的现代化建设提供了大批高素质劳动者,是我国经济社会发展的重要教育支撑。

长期以来,在中央和各地的大力推动下,我国职业教育体系不断完善,办学模式不断创新。《中国教育统计年鉴(2017)》披露的数据表明,2016年中等职业教育招生593.33万人,毕业533.62万人,在校生1599.01万人,中国已经是世界上职业教育规模最大的国家。中国在2014年提出了“中国制造2025”,旨在推动国内传统产业技术改造,化解过剩产能,促进工业化和信息

---

**[收稿日期]** 2018-02-26

**[作者简介]** 陈颖,社会科学文献出版社,电子邮箱地址: cychenying@126.com。

化深度融合。而工业制造业的发展,离不开两种人才:最新技术的研发者,技术实践的操作者。前者主要由高等教育学成者完成,后者主要由中等教育学成者完成,两者相辅相成,共同推动技术的进步与实现。其中,中等教育培训的实践者,有着基础性、转化性、创造性作用,是工业制造业中不可忽视的环节。

但是,我国的中等职业教育也面临着严峻的形势。首先,中职毕业生的数量与质量都难以满足社会实际需要。当前我国城镇化率已经达到50%以上,第三产业比例不断提高,服务型职业的需求大量增加,但符合社会需求的职业技术类毕业生数量不足,而职业技术类毕业生毕业后从事专业对口工作的比例并不高,这使得总数量难以满足社会的需要。同时,接受中等职业教育的学生,由于入学时生源质量不高、上学期间课程设置不理想、理论和实践结合并不十分到位,中职毕业生的整体素质不佳,尚难以承担我国日益增加的对高新技术人才的需要。

其次,社会对职业教育仍有强烈歧视。有关调查数据显示,只有不到5%的家长希望孩子到中、高职学校学习,只有10.5%的学生愿意到中、高职学校接受职业教育。国家如此扶持,社会如此需要的职业教育对于学生和家 长却缺乏吸引力(白桦,2013)。调查表明,虽然有94.6%的被调查者持有“职业教育学生照样能成才”的价值观,但把职业教育作为求学第一选择的比例仅为7.2%,职业教育在部分人心中仍然属于差生的教育。与此相应,有92.8%的被调查者希望孩子未来学业的第一选择是普通高等教育(丁留宝和张洁,2016)。究其原因,一是中国长久以来持有“学而优则仕”的传统观念,在全社会并没有形成对技能型人才高度重视与尊重的风气;二是随着社会的发展,白领与蓝领之间的收入差距进一步加大,蓝领的经济收益难有上涨空间,让家长与学生在最初选择时即看到了可以预知的不佳的未来;三是随着我国1999年高等教育扩招政策的出台,高中毕业生升入高校的几率大增,这使得中等职业学校逐渐沦为差等生的不得已之选,生源质量持续下降,社会认可度不高,并就此形成恶性循环。因此,如何推出更加符合实际的公共政策,使中职教育获取足够的合适生源,维持相应人才的有效供给,是一个重要问题。

再次,职业教育的终结性模式尚未改观。随着我国经济的快速发展,社会对人才的层次要求不断提高。我国劳动者的人均受教育年限达到10年,已经高于中等职业教育的最高教育年限。而职业教育体系被孤立,学生选择职教缺少进路和退路(苏扬和余宇,2012)。目前,我国的职教和普教之间远未形成“立交桥”结构。向上,即使是职教体系自身的纵向流动也非常困难——

对口招生有严格的数量和比例限制，而高职是职业教育的最高阶段，也只相当于高等教育中的专科，更不要说国外所拥有的职教体系中的本科、研究生学历了。向下，中职生因为课程的差别绝大多数无力通过普通高考升入普通高校。这种局面，使得有些学生即使愿意根据自己所长和爱好选择职教，也可能因为这是一条单行线、死胡同而望而却步。

此外，我国中职本身发展也面临突出问题，师资队伍严重老化，教学设施设备严重落后(杨春虎，2015)。师资实践技能水平低下。招聘师资时一味强调高学历，导致教师从学校毕业就到学校工作的现象普遍，教师本人虽然学历高，理论知识充足，但是没有一线岗位工作经验，教育学生时也只能从书本到书本传授知识，即使考取了相关职业资格证书获得了“双师”资格，依然存在考试能力强、一线岗位实践能力不足的问题。另外，课程设置中，以就业为目标，以专业为导向，过于偏重技术性课程设置，缺少通识教育，没有从根本上提升学生的职业素养和人文素养，也使得职教生在知识经济社会注重后期发展潜力的背景下缺乏竞争力(白桦，2013)。

通过发展中等职业教育，培养大量优质、稳定的高技能技术人员，将对我国目前及以后的产业规划、转型预期、人才结构布局，大有裨益。一是从根本上改善当前的结构性就业矛盾，让更多的职业技能型人才胜任技术工作，体面地生活并得到尊重；让部分有研究兴趣和学术能力的人继续深造，在更高层次上引领行业发展。二是让所有职业、行业的从业者，都充满对岗位的热爱、兴趣与激情，这会从内心激发出对创新的渴望，可能会改变目前我国创新能力严重不足的问题。制定适当的中等职业教育发展政策，会自然而然地在人力分流上起到指挥棒的促进作用，将更多的生源以及部分优质生源，引导推向中等职业教育，为经济社会发展提供充足的人才储备。

## 二、中国中等职业教育发展的历史与现状

### (一)中国中等职业教育的基本数据

中国的教育体系由高等教育、中等教育、初等教育等构成。自新中国成立后，中国的中等职业教育经历了从波峰到波谷两个周期的变化，目前正在第三个周期波峰后的下行阶段。这些变化，也与高等教育的发展息息相关，故择年份汇总了表1至表3的数据资料。

1980年之前，高等教育基本只招收高中毕业学生，研究生教育并不普及，因此中等职业教育和高等教育毕业后基本都走向工作岗位，在没有毕

业生数据的情况下,招生人数也基本可以体现4年后的毕业情况。1949—1980年中职教育毕业生与高等教育毕业生之比,除去极端低值,保持在2.21—8.20之间,基本形成以中等技能型人才为主、高等学术型人才为辅的人才状况,为新中国成立后、改革开放前的经济发展,奠定了比例适合的人力资本基础。

表1 1949—1980年部分年份全国中等职业教育、高等教育招生数及两者比较

年份	中等职业教育招生数(人)	高等教育招生数(人)	中职招生/普通本专科招生
1949	228845	30573	7.49
1953	668418	81544	8.20
1965	547447	164212	3.33
1971	217570	42420	5.13
1978	889209	401521	2.21
1980	1243388	281230	4.42

注:1. 所有数据来自《中国教育年鉴(1949—1981)》;2. 中等专业学校包括中等技术学校和中等师范学校。

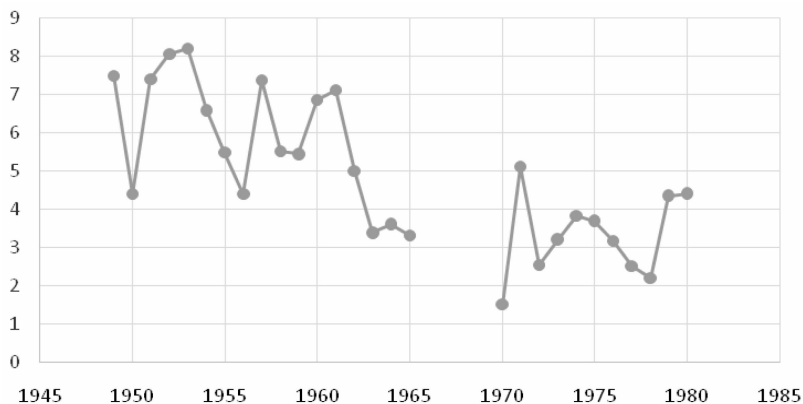


图1 1949—1980年全国中等职业教育招生数与高等教育招生数之比

改革开放后,我国的各项教育事业蓬勃发展。伴随着高等教育的迅速崛起,职业教育逐渐式微,尤其是中等职业教育,无论是招生人数、毕业生人数,还是就业状况都不太乐观。从1987年到2013年的部分统计资料可以看出,1999年,中等职业教育毕业生与高等教育毕业生之比达到峰值4.13,之后就急转直下,到2013年,两者之比已经基本相当。

表2 1987—2013年部分年份高中学校、中等职业学校、高等学校毕业学生情况

单位:万人

年份	普通高中教育 毕业人数	中等职业教育 毕业人数	高等教育 毕业人数	中职教育毕业人数/ 高等教育毕业人数
1987	246.78	121.89	53.19	2.29
1993	231.71	211.49	57.07	3.71
1997	221.66	315.07	82.91	3.80
1999	262.91	350.43	84.76	4.13
2002	383.76	313.88	133.73	2.35
2006	739.48	479.05	377.47	1.27
2013	809.38	674.44	638.72	1.06

注: 1. 所有数据来源于历年《中国教育年鉴》; 2. 1998年及之前中等职业教育包括中等专业学校、农业职业学校的高中、工读学校, 不包括技工学校; 2002年及之前的高中不包括成人高中, 中等职业教育包括中等专业学校、技工学校、职业高中、工读学校。2003年及之后的高中包括成人高中, 中等职业教育包括普通中专、承认中专、职业高中、技工学校、其他机构(教学点)。

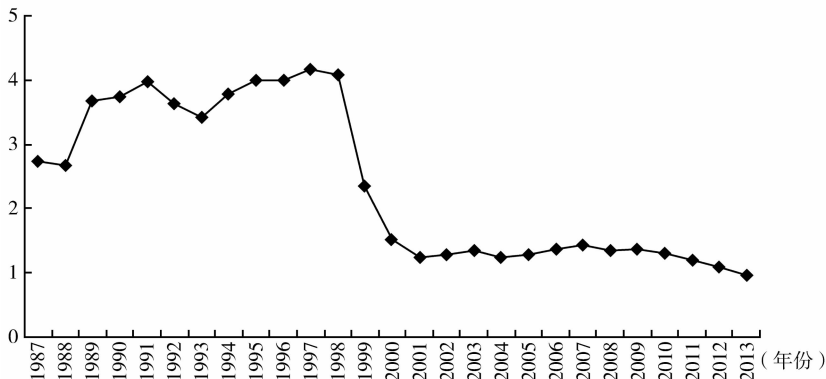


图2 1987—2013年中等职业教育招生与普通本专科招生人数之比

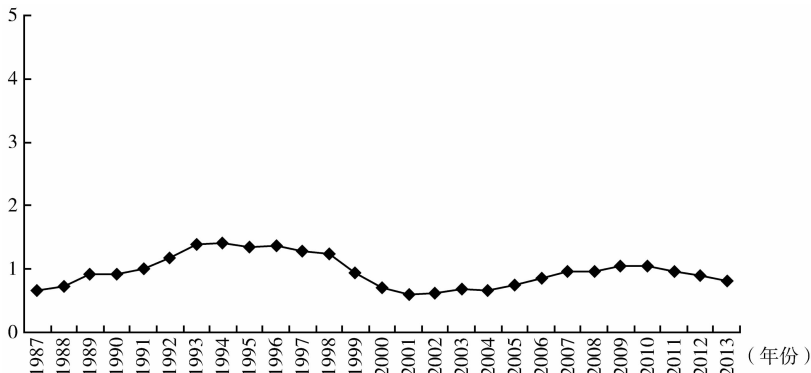


图3 1987—2013年中等职业教育招生与普通高中招生人数之比

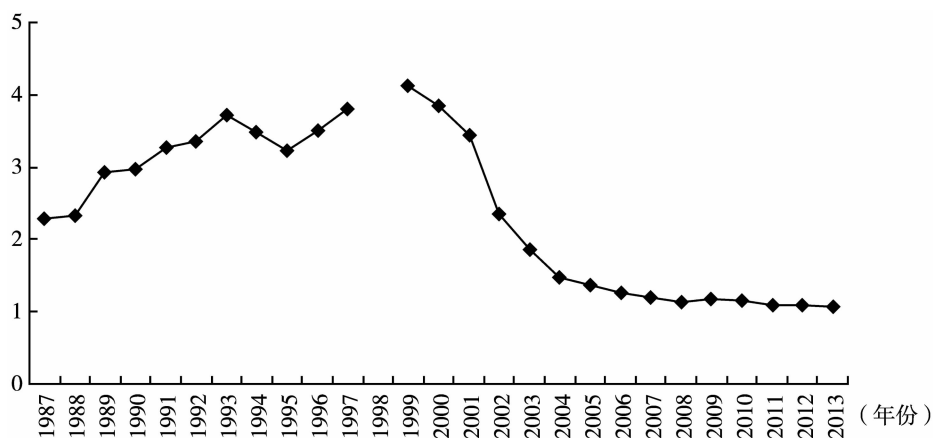


图4 1987—2013年中等职业教育毕业生人数与高等教育毕业生人数之比  
注：1998年中等职业教育毕业生人数缺失，故该年比例缺失。

另一个影响中等职业教育的重要因素，是高等教育入学率的持续上升：从1990年的27.3%，直线飙升到2013年的87.6%，经过高考升入高校已经成为大概率事件。而且社会对学历的要求越来越高，因此中等职业教育逐渐成为学生、学校、家庭不得已的被迫之选。

表3 1990—2013年全国各级学校毕业生升学率情况 单位：%

年份	小学升初中	初中升高级中学	高中升高等教育
1990	74.6	40.6	27.3
1992	79.7	43.6	34.9
1993	81.8	44.1	43.3
1996	92.6	49.8	51.0
1999	94.4	50.0	63.8
2000	94.9	51.2	73.2
2002	97.0	58.3	83.5
2013	98.3	91.2	87.6

说明：高中升学率为普通高校招生数与普通高中毕业生数之比。

## (二)中等职业教育的波动发展

新中国成立后，中等职业教育的发展几起几落，呈现出与国家政策导向、家庭人口结构、民众个人意愿息息相关的变化轨迹，经历了三个波峰到波谷的周期变化。

### 1. 1949—1979年

(1) 高峰阶段。新中国成立初期，百废待兴，国家急需大量技术技能型人才，同时存在安置旧社会遗留下来的城市失业工人就业问题，于是在1949年12月，召开了第一次全国教育工作大会，明确“今后若干年内着重向中等技术学校发展”，逐步建立起以初等、中等职业教育为主体的职业教育体系。1958年国务院《关于教育工作的指示》提出“教育与生产劳动”相结合，1963年周恩来《关于中小学和职业教育问题的讲话》发表。尤其在经济支持上，就读中等职业学校，可以得到三方面直接的经济收益：一是免除学费，二是获得国家助学补贴，三是毕业后由国家统一分配。同时，中等职业教育是精英教育的重要组成部分，只有成绩非常优秀的初中毕业生和部分高中毕业生才能考取，因此毕业后其社会上受人尊重，有较高的社会地位。在经济社会需求的大背景、政策或重要讲话等行政导向的强力推动下，中等职业教育迎来良好的发展机遇期。

到1965年，中国已建立中等职业学校61626所，其中中等专业学校1265所，技工学校281所，在校生累计142.34万人，中等教育阶段职业学校在校生占52.3%，达到了第一次峰值（《中国教育年鉴》编辑部，1984）。

在这个阶段，中国的经济建设逐渐恢复、步入正轨，社会秩序稳定有序。人们刚刚从旧社会迈入新社会，家庭的储蓄积累不多，多数家庭子女较多，经济负担较重，中等职业教育由于学业时间较短、学费全部免除，能够尽快就业、支持家庭生产，收入又较为适中、社会地位较高，成为当时多数家庭的首选。因此国家需求、政策导向、民众意愿，在这个时期共同作用，将中等职业教育发展推向了巅峰。同时，大量的中等职业教育人才也为新中国成立初期的经济快速发展，提供了强有力的人才智力支持。

(2) 低谷阶段。但之后在“文化大革命”中，各种教育均受到破坏，中等职业教育尤其严重，职业中学、技工学校大量停办，单一发展普通教育，违背经济规律和教育规律，导致职业教育逐渐式微，与国民经济发展严重不符。到1979年，中等职业教育阶段在校生仅占高中阶段的4%，出现了第一个谷底。这也说明，忽视国家发展需要，违背教育正常规律，不适当地改变人才结构，武断地缩小中等职业教育规模，必将对经济发展造成严重影响。这一时期的变化，主要源自自上而下的行政干预，而民众自身的意愿并没有过多体现。

### 2. 1980—2004年

(1) 高峰阶段。改革开放后，中国经济体制逐渐由计划经济体制转变为社会主义市场经济体制，产业结构发生巨大变化，技术技能型人才严重短缺。

1980年国务院批转《关于中等教育结构改革的报告》要求，将部分高中改办为职业学校，各行各业举办各种职业技术学校。1985年，《中共中央关于教育体制改革的决定》出台，提出“以中等职业技术教育为重点，逐步建立从初级到高级，行业配套、结构合理，与普通教育相沟通的职业技术教育体系”的发展目标。1986年原国家教委等四部委召开全国职业技术教育工作会议，提出“在1990年前后使全国大多数地区高中阶段职业技术学校的招生数达到与普通高中的招生数大体相当”。1996年，《职业教育法》颁布，从法律层面保障了职业教育的重要地位，确立了“以初中后为重点的不同阶段的教育分流”模式，重申要建立健全职业学校教育与职业培训并举，与其他教育相互沟通、协调发展的职业教育体系。

伴随着中等职业教育各项利好政策的出台，中等职业教育触底反弹，1991年职普教育比例为50.25:49.75。到20世纪90年代后期，中等职业教育迎来第二次发展高峰，至1998年，中等职业教育阶段招生442.26万人，占高中阶段招生数的55.16%；在校生11467.87万人，占高中阶段在校生数的60.02%，无论招生数量还是在校生数量均再次达到峰值。

在这个阶段，中国的中等职业教育发展进入良性规范的轨道。一是法律层面有保障，《职业教育法》的出台，为中等职业教育的快速发展，提供了制度保障，明确了国家意愿，在实际的生源分配中起到了导向性作用，中等职业教育仍吸引了大量优质初高中生源，其日后毕业的良好职业发展状态，也对之后的中职招生产生一定的榜样效果。二是在中职的课程设置上，更加强调了通识教育与职业培训并重，这更加提高了对中职生培养中的素质要求，经全面培养毕业后，中职生的职业素养和职业技能更能符合当时产业发展的需要，提高了社会对其的认可及中职毕业生对自身的认可度。三是对于职教与普教相沟通的构想，为中等职业教育的发展，提供了多样化的发展前景，优秀的初高中毕业生可以按照兴趣来选择中等职业教育中的相关专业，待今后条件改善或兴趣变化时再选择普通教育进行深造。这样的构想，也为招生起到了一定的促进作用。

(2)低谷阶段。1997年亚洲金融危机后，中国受影响至深，经济下行压力较大。为应对金融危机的影响，政府采取了扩大内需(教育、医疗和房产)、刺激经济增长的政策，此举保持了国内经济健康稳定增长，对缓解亚洲经济紧张局势、带动亚洲经济复苏发挥了重要作用。但同时，对于之前一直处于公共品性质的服务进行市场化变革，全盘改变了中国经济社会发展的框架，改变了民众生活状态。教育就是其中之一。

1998年，《高等教育法》出台，政策目标由“稳步发展高等教育”转为“积



极发展高等教育”，在诸多方面为高等教育提供加速发展的通道，其中招生人数的扩大，影响最大。20世纪90年代后期，高等教育的招生人数已经在逐步增加，1997年招生达到100万人，在《高等教育法》出台的次年，1999年招生人数即达到160万人，比上年陡增52万人。1999年，《面向21世纪教育行动振兴计划》发布，明确指出，高等教育规模要有较大扩展，到2000年，高等教育入学率达到11%左右，到2010年，入学率达到15%。高等教育扩招的政策，给中等教育阶段的高中教育打了一剂强心剂，多项政策指向扩大普通高中的招生规模。

而同一时间，职业教育的政策推动力却非常乏力。2004年国务院批转教育部《2003—2007年教育振兴行动计划》中，指出要积极发展普通高中教育、扩大规模、提高质量，却没有对职业教育规模、普职比提出要求，也没有对职业教育的上下通道延伸及与高等教育的联通进行构想或规划。国家的意愿、政策的导向和民众的选择，均将中等职业教育放在了次选的位置。在仅仅数年内，中等职业教育就由于优质生源的流失和总量的下降这两方面原因，沦为了中国教育体系中的“二等公民”，也成为差等生的不得已选择。相应的学校数量、师资力量、教学设备、毕业生就业状况等均呈急剧衰落之势。从生源不佳，到毕业就业不理想，中等职业教育很快形成一个恶性发展的闭环圈。

这一阶段的低谷，是国家政策强势推进、民众家庭自愿选择的双向互动结果，有别于“文化大革命”期间的单向行政干预。但是教育产业化政策的出台，毕竟是特殊时期为应对重大经济不利影响之举，应该说，并没有经过非常细致的考虑和周全的长远规划。人力资源的发展有其必然的规律：平均水平的提升、总量的扩张、金字塔形的结构、稳步较长期的发展。若违背了这个自然规律，必定会产生一定的不良后果。而中国在较为激进的高等教育政策出台的几年之后，也出现了一定的问题。

一是巨大的就业压力。1997年高校招生首次突破100万大关，3年后的2000年超过200万人，两年后的2002年即超过300万人，3年后的2005年超过500万人。高校扩招一方面为中国的经济发展带来了强有力的“教育产业效应”，同时相对延缓了就业时间，但是当毕业季到来时，巨大的就业压力还是不可避免。2001年，高校毕业生达到100万人(103.63万)，4年后的2005年超过300万人(306.80万)，3年后的2008年即超过500万人(511.95万)，2011年超过600万人(608.16万)，2017年已高达795万人。

大量的高校毕业生就业对社会形成了巨大的压力。一方面，随着中国经济结构的变化，以服务业为代表的第三产业的需求和比重逐渐增大，大量的工作岗位来源于金融、商贸等高端专业领域以及旅游、餐饮等中低端服务领

域；在以制造业为主的第二产业中，除了对高精尖技术人才的需求外，更大量的工作岗位适用于操作性强的技术技能性人才，因此大量的高校毕业生难以实现对口就业。二是由于高校上学期间需要交纳较高额度的学费，而目前的就业薪资水平增长缓慢，投入产出比严重不协调，引起学生及家长的心理不平衡，逐渐影响后续的高校招生计划，同时也形成了一定的社会不稳定因素。

二是明显的岗位与人力资源不匹配。高等教育以理论研究为主，缺乏可操作性的实践训练以及在此过程中形成的实训思维，但是在激烈的就业竞争中，大量的高校毕业生不得不低就，选择从事中等职业院校毕业学生本应从事的岗位。从图1、图4中可以看到，中等职业教育毕业生与高等教育毕业生之间的比例，从新中国成立后30多年的基本在4:1以上（“文化大革命”期间除外），在近30年逐渐下降，到2013年已经接近1，也就是每年从中等职业院校毕业的学生几乎与高等院校的学生一样多。但中国的经济尚未明显转型，整体的劳动力供求市场，仍以中等职业教育的技能技术性人才、服务型岗位人才为主，目前培养形成的人才结构明显不利于整个社会的发展。第一，造成巨大的人力资源浪费，在高校花费精力、财力学习的理论知识，并不能用得上，另外由于实训机会少，所学的内容并不能很好适应所需岗位。第二，严重挤压了中等职业教育毕业生的就业空间，同时压低了相同岗位的就业薪酬，形成两败俱伤的局面。第三，中国产业转型仍在探索中，产业结构尚未发生明显的变化，而短短几年内快速形成的高等教育人才群体，使中国的人才结构与岗位需求很难达到基本匹配，这将无法实现市场的帕累托最优状态，从而造成多方面的资源浪费。

三是整体的创新力不足。中国的教育体系，主要围绕中考、高考展开，在基础教育阶段，主要偏重于应对应试考试，在学生的动手、动脑、自我探索、创新发现方面，并不过多关注，而学生及家长的注意力也更多地放在了与应试考试相关的内容上，这造成目前中国培养的各个层级的毕业生，尤其是高校毕业生高分低能的状况非常严重。有机构调查了恢复高考以来的1000名高考状元，没有一位成为行业领袖、一流科学家、社会活动家、企业家或艺术家，分析原因，就是中国当前的教育没有给孩子自由发展的空间，禁锢了应有的想象力、创新力。该调查结果可能有些偏颇，但至少部分说明了应试教育中的最优者多数没有在今后的工作中、创业中显示出高考时的明显优势。当前，国家提出“大众创业、万众创新”，其实就是对中国整体创新能力不足的察觉。而创新能力的强弱，关系中国产业转型的成败。创新能力不足，中国就只能是制造业、服务业大国，而无法成为制造业、服务业强国，无法实现制造业、服务业上游的竞争力提升。

### 3. 2004年以后

为扭转职业教育发展的不利局面,国务院于2002年和2005年分别召开全国职业教育工作会议,出台《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》和《关于大力发展职业教育的决定》。2005年的《决定》对招生规模提出明确要求,“到2010年,中等职业教育招生规模达到800万人,与普通高中招生规模大体相当”。两个《决定》成为推动职业教育在第三周期达到高峰的标志性文件。为落实两个《决定》,此后教育部每年在招生前夕都发布《关于做好××年中等职业学校招生工作的通知》,具体落实招生任务,如2006年明确要求中职扩招100万人,2007年按要求达到810万人,2009年达到868万人,这些政策导向推动中等职业教育走出低谷,迈向第三个高峰。但2011年后,中等职业教育招生规模迅速下降,职普招生比一度下降到2013年的1.22:1。

## 三、中国中等职业教育的现实困境分析

中国中等职业教育经历了三个周期的波动,目前进入了一个下行的通道。不同于第一个谷底的行政性干预和第二个谷底的政策导向与民众意愿的相契合而涌向高等教育,第三次的下行通道更源于民众的理性权衡与思考,因为这时仍处于政策导向强力推进时期,但并不能阻挡中等职业教育逐渐萎缩的趋势。这其中,有国家经济社会形势变化的外部原因,也有外因作用下中等职业教育主动或被动积累下来的内部原因。

### (一)外因

1. 需求的变化。新中国成立60余年,经过全国上下的共同努力,已经从当初积贫积弱的落后国家变成为世界第二大经济体,这其中也得益于“后发优势”效应。但经济发展到今天,后发阶段的模仿、跟从的方式已经不再适合当前的发展,因此提高创新力、实现创新发展、“大众创业、万众创新”成为中国经济转型的重要内生力量。而自1999年高等教育扩招以后,学历型教育明显地向高等教育倾斜,职业教育日渐式微,因为缺乏了加强与普及全民职业教育的环节,整体社会的创造力不强,成为经济社会进步的重要“短板”,也制约着中国从制造业大国向制造业强国的转变。另外,随着中国经济结构的变化,第三产业的比例越来越高,服务型社会正在形成,因此也需要大量不同领域的技术技能型人才。即使是第一产业的农业,也已经脱离了面朝黄土背朝天的落后耕作方式,转向现代化的农业生产,农业领域也需要大量技术技能型人才。因此在国内外经济形势的变化之下,中国的职业教育变得尤其重要。

2. 国家政策导向。中国的教育形式始终与国家需要、政策导向息息相关。新中国成立以来,中等职业教育达到波峰,均是以国家利好政策的出台和强有力的政策执行力为重要推动力的。

新中国成立初期,经济社会亟待恢复,产生了对技术技能型人才的大量需求。1958年国务院《关于教育工作的指示》提出“教育与生产劳动相结合”,推动职业教育步入第一个发展高峰,1965年,中国中等职业技术学校有1546所,职业学校在校生占中等教育阶段在校生的52.3%。

改革开放后,中国经济体制由计划经济向社会主义市场经济转变,产业结构和发展方式的调整迫切需要与经济社会发展相适应的技术技能型人才做支撑,1980年、1985年、1996年分别出台的《关于中等教育结构改革的报告》、《中共中央关于教育体制改革的决定》、《职业教育法》,从不同层面将中等职业教育推向第二个高峰。1998年,中等职业教育招生442.26万人,占高中阶段招生比例的55.16%,中等职业教育在校生占中等教育阶段在校生的60.02%,招生数量和在校生数量均再次达到峰值。

1997年亚洲经济危机爆发后,中国为应对外部不利影响,出台了以教育、医疗、房地产为主要内容的产业化调整。1998年《高等教育法》出台,提出要积极发展高等教育;1999年《面向21世纪教育行动振兴计划》提出要大幅扩展高等教育规模;2004年《2003—2007年教育振兴行动计划》继续指出要积极发展普通高中教育。短短6年时间,中等职业教育招生占中等教育比例即降至2004年的40.80%,在校生比例仅占38.62%。

为扭转职业教育的不利困境,2002年和2005年国务院分别出台《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》与《国务院关于大力发展职业教育的决定》,对招生规模提出明确要求,加上在此期间中等职业教育减免学费等政策的落实,大大刺激了中等职业教育的发展,到2009年达到招生868万人的峰值,将中等职业教育推向第三个高峰。

3. 人口政策变化。基于国情,中国从20世纪70年开始推行计划生育政策,到1982年,该政策正式写入《宪法》,成为中国基本国策。1991年,中共中央、国务院做出《关于加强计划生育工作严格控制人口增长的决定》,严格控制人口数量。从20世纪80年代中后期,中国的城市家庭基本成为只有一个孩子的三口之家,即使是在农村家庭中,一般也只有两个孩子。整体经济环境的改善,家庭经济条件的好转与负担的减轻,使中国家庭对孩子的教育投资与教育关注度极大提升。1999年高等教育的扩招正迎合了中国家庭的需求,因此,即使同期出台了高额学费收取政策,也并没有影响家长及子女对高等教育就学模式的选择。因此在面对初中毕业后的就学选择上,较多地

转向了高中教育。从表2中可以看到,1998年以前,本专科招生基本以每年10万以内的人数递增,1999年则第一次猛增了51.32万,2000年则增加了60.93万人,之后多数年份是以每年50万左右的速度增长。

## (二)内因

1. 生源质量下降导致源头性问题。中等职业教育的生源是职业体系的源头主体,其质量好坏决定着职业生涯发展中主要轨迹及社会对该职业群体的主观判断。中职生曾是中国的精英教育群体,但在后来经济社会发展、国家政策导向变化的过程中,生源质量逐渐下降,存在着历史发展的必然原因。

20世纪五六十年代和八十年代初期,中等职业教育是中国精英教育体系的重要组成部分,只有学习非常优秀的初中毕业生和部分高中毕业生才能考入中等职业教育学校。就学过程中,中职生可以得到减免学费、获得国家助学金资助的直接收益,毕业后可以获得薪酬不菲、社会地位较高的“金饭碗”。因此,中等职业教育成为优秀学生首选。那个时期,中职录取分数线始终是中考分数线中最高的,中职生就学的专业也是毕业后社会上较抢手、社会地位较高、薪酬中上等的财贸、金融、物资等领域;同时,中职生并没有较多的来自同领域高等教育毕业生的竞争,属于职业群体中的佼佼者。

到1998年《高等教育法》及相关配套文件出台后,高等教育学校数量增多、招生规模扩大,极大地刺激了高中教育的发展。同时,高中升入大学的升学率明显提高,从1990年的27.3%直线上升到2013年的87.6%(见表3),以往的高中升入大学的极大不确定性风险降至很低,这也促使大量的初中阶段潜在和显性的好学生义无反顾地选择高中教育,成绩一般的普通学生在家长“望子成龙”、“望女成凤”的愿望下,半推半就地选择高中教育。如此的筛选,使中等职业教育学生很快被打上了“差等生”的标签,而毕业后的薪资水平不高、社会地位较低等,又促使招生环节的生源不佳,如此形成恶性循环。

2. 职业教育上升通道不畅、普职割裂导致成长性问题。当前中国的中等职业教育的上下通道不畅,中职教育与高等职业教育、普通高等教育之间远未达到上下融通的目标,中职教育成为独立循环的二流教育体系,这给中等职业教育的发展带来前途渺茫的绝望式不良影响。这表现在:一是职业教育招考制度、中高职教育管理脱节、课程设置不理想等不利于两者的衔接。所有的考试均以文化成绩为唯一标准,这既动摇了职业学校的专业教育积极性,也增加了高等职业教育专业发展的难度;二是中高职院校之间互不了解、缺乏沟通,课程设置要么重复、要么脱节;中职升入高职体系内的5%的极低升学率等,使得中高职教育衔接发生扭曲。而即使是上了高职,达到了职业教育的顶端,也不过相当于普通高等教育中的大专,明显吸引力不足。

中等职业教育在课程设置上,即与高中教育轨道分离,对同时进行着技术技能专业学习与普通高中课程学习的学生,同等地要求其通过普通高考升学实现普职融通明显不合理,这导致普职衔接割裂;而有的中职校模仿高中教育进行教学,即使升学率比较理想,也只是做了高中教育的翻版,将专业技能教育弃之一边,偏离了职业教育的初衷。

这其中,职业资格证书互认制度的欠缺,高职教育延伸发展的不足,与高等教育衔接的不畅,所培养人才能力有限,既是中国职业教育发展的弊病,也是中等职业教育在招生环节即难以招到优秀生源的重要原因。在目前的经济形势下,学费减免并不能轻易打动学生和家长选择中等职业教育;只有职业教育与普通高等教育能够真正贯通、自由通行,家庭和学生,尤其是优秀学生才有可能按照兴趣来选择中等职业教育,进行一定的技术技能学习,之后可以按照基本确定的发展方向决定在技术型还是学术型方向进一步选择。当然,中职校的质量是下一个必须考虑的重要因素。

3. 师资、设施、课程设置等不佳导致成熟性问题。随着社会对中等职业教育态度的转变,中等职业学校的师资力量逐渐下降,教师的经济待遇低、社会地位不高等使得中职校的优秀教师大量流失,留下的教师或者懂技术不懂教学,或者懂教学无技术;国家虽然在几次政策强力推动时,有较大力度的经费支持、设施配套,但仍有较多职业学校的教学设备设施,从入校就没有开封使用过,或者设备陈旧,与当前的产业发展要求差距较大;课程内容陈旧盲目,专业教学与职业岗位要求相去甚远(中国社科院国情研究课题组,2013;郑也夫,2013);或者中职课程高中化,使所谓技能培养徒有虚名。当前还大量存在中职校中对学生不规范使用的问题,在实际操作阶段,以到企业实习为由,低报酬、高强度使用未成年学生,导致学生对职业教育彻底失望和沮丧,并由此形成极差的教学口碑,而这多是在政府、企业、学校三方达成利益同盟后的结果(陈乐乐,2016)。

上述综合性因素,导致中等职业技术学校毕业的学生,成熟度不高,职业技术技能不强,较难以适应当前经济转型背景下对高技术人才的人力资源的需求。

4. 薪资待遇难以提升导致前景性问题。在进行学业选择时,家长和学生是经济学意义上的“理性经济人”,学习成绩、兴趣爱好、社会地位、经济回报都是重要的考量因素。其中投入产出比是影响选择的重要因子,就业中的薪酬待遇是所有进行高中阶段就学选择的相关人群关注的焦点。

在20世纪90年代以前,中等职业教育毕业生在社会中的认可度比较高,薪酬待遇也处于中等偏上的位置,而且有竞争性的高等教育毕业生、高职教

育毕业生总量不多,对其冲击不大。但是随着高等教育的普及、高等教育毕业生的大量增加,中等职业教育毕业生的综合素质、社会地位日渐下降,薪酬待遇也相对下降。目前国家和各地对技术工人的福利待遇没有制订最低标准,也给某些企业,尤其是私营企业等留下很大的薪酬支配空间,导致不同性质就业单位间的收入和福利待遇很不均衡。其中中等职业教育毕业生多数就职于企业,其在人力资源库中处于较低的位置,因此其薪酬更是难以乐观。有关上海市中等职业教育毕业生的调查显示,2011年,大部分中职毕业生毕业一年后的工资仍徘徊在2000元左右,只略高于上海市最低月工资标准(陈嵩,2012)。随着近几年高校毕业生数量的稳步增加,可以预期,中职校毕业生的社会地位、就业岗位、薪酬待遇等都不太可能有较大幅度改善。

在中国的计划生育政策下,中国的家庭多数为一个孩子,重心更为聚焦。孩子的就学、就业与发展前景,是其整个家庭要考虑的头等大事。而中职生毕业后薪酬待遇不高并增长空间有限的可视预期,会迫使家庭去选择目前升学比例明显提高的高中教育与高考升学,延长受教育时间、增加选择机会,提高人力储备,以期在今后的就业中能有理想的薪酬待遇与发展空间。多数情况下,即使是就学期间的学费减免,也不容易改变家长的选择。

5. 学而优则仕导致环境氛围问题。中国历来重文轻技、重知轻行,“学而优则仕”、“劳心者治人,劳力者治于人”的观念深入人心。因此,在可能的情况下,学生与其家庭都会以不断的升学、走入仕途作为奋斗目标,或者以经商发财为荣耀,而对于工匠人等技术技能型人才多不重视,历史上有名的工匠人也鲜有能功名显就或大富大贵。时至今日,这样的社会风气仍然存在,并有越来越盛的趋势。

而职业教育是以熟练掌握某种专业技术技能为培养目标的教育形式,如果没有较高的社会地位、较高的学历认可、较高的收入水平来形成社会氛围,则技术技能型人才的培养永远无法实现质与量的根本转变,更无法转变民众的思想观念。而缺乏高技能技术型人才的人力结构,必将影响中国创新型产业转型的发展与进度,并最终影响中国制造强国目标的实现。

以制造强国闻名的德国,就是将职业教育发展到极致的典范。其“二元制”职业教育体系,培养了大量高技能型人才,为其制造业强国奠定了坚实的人力基础。而全社会对高技能型人才的认可、重视,高技能型人才社会地位之高、承认学历之高、薪酬待遇之高等,使得更多的人趋向于首先选择中等职业教育进行基本职业技能的训练和掌握,之后再根据兴趣选择职业技术的深造或学术研究的转变。

“学而优则仕”的观念,与中国的家庭养育方式也有较大的关系。在国外,

孩子到18岁以后就该基本独立，因此从本人到家庭都会认可孩子选择职业教育，首先掌握一门可以安身立命的职业技能，之后再根据个人的兴趣、积累的经济基础，来决定之后的发展方向。据统计，在德国，60%的初中毕业生选择上中等职业教育学校或企业实习，只有40%的学生进入高级中学；职校毕业后的技术工人，其收入不比大学毕业生低。瑞士则中学毕业后，80%的学生就读职业学校，毕业后由联邦颁发职业技能证书，在社会上有较高的社会待遇和经济收入(王丰军，2015)。

而中国父母多数对孩子的求学有无限期满足的义务认同，孩子可以一直没有收入、在家庭的资助下，读到硕士、博士、博士后，也为社会所认同。因此，在中国家庭养育观念没有发生较大变化、经济条件日渐好转、高等教育日趋扩大的情况下，总体而言，职业教育难以有明显的改观，中等职业教育也难再有往日的辉煌。

#### 四、结论和政策建议

总体而言，中国正处在经济增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期的三期叠加阶段，保持经济持续增长、维护社会长期稳定、提高民众生活水平，是当前的重要任务。而合理、高质量就业是保证以上目标实现的重要途径。这其中，提高人力资本、加强职业教育，尤其是中等职业教育，成为重中之重。

因此，中央在进行顶层设计时，应该结合中国中等职业教育发展的历史，考虑导致其跌宕起伏的内外因素，设计出一套能真正推动职业教育发展的中等、高等层级，以及与高等教育相衔接的，可以根据兴趣自由切换的制度模式，为社会提供拥有多种技能、适应能力强、具有创新精神的生产力后备人才，以助推整个社会的良序稳定发展。

为此，我们提出如下政策主张：

##### (一)全方位贯通中职与高等教育的通道

中等职业教育应是教育体系中的一个中间环节，学生在完成中职教育后，能根据兴趣爱好及家庭经济承受能力，去选择下一步的就业或继续深造。这样才能保证有更多的学生及其家庭选择中职院校，来完成就学中的一个环节。

可以考虑从提高中职生考取高职生比例(目前不足15%)，实施证书互认、实现与普教的衔接，延伸职业教育的学历高度等政策设计，全方位贯通中职教育与高等教育的通道，使得学生可以比较自由地选择学习和就业方向，而且多数能够经历中等职业教育环节，获得一些基础生存技能，也为今后有



意愿进行学术型探索打好技能基础。

## (二)政府加大投入与关注

当前,每年不断增加的高校毕业生的就业压力与经济转型中大量技术岗位的“技工荒”,形成了鲜明的对比。一方面是大量的高校毕业生不能实现对口就业或者不能就业,造成大量的人力资源浪费;另一方面,越来越多的高技术技能岗位,缺乏能胜任的一线工人,每年由于技术不过关而造成的经济损失达到上千亿元。

国家可以加大在中职校上的财政投入,使中职校成为多数人学业生涯的一部分;提高职业技术岗位工资,大力宣扬“工匠精神”,提倡培养“大国工匠”,倡导对高级技术工人的尊重,最终提高职业教育毕业生的待遇,并扭转大众对职业教育的偏见。

## (三)当前的普通高等教育发展过快,可通过中等职业教育进行适度调整

我国从1998年高校扩招后,短时间学历教育水平提升很快,但是经济发展层次并没有相应提升,造成了国家财政费用提高、百姓家庭教育费用攀升,还出现了结构性就业问题。包括各个教育领域的产业化,同时造成了整个社会的浮躁、中等收入阶层的焦虑,学区房房价的疯狂上涨,挤走了大城市大量优秀人才,其实也是城市的极大损失。

我国可以加大对中等职业教育的投入,放缓普通高等教育的发展速度,使大多数民众掌握1—2种职业技能,首先谋得能安家立命的职业能力,并在整个社会氛围认可中享受职业技能带来的尊重与经济保障,充分激发创新热情,实现“大众创业、万众创新”,将我国的制造业、服务业、金融业等领域逐渐做大做强,为中国梦的实现构筑牢固的人才基础。

## [参考文献]

- 白桦,2013:《关于中等职业教育缺乏吸引力的思考》,《青春岁月》第12期(下)。
- 陈乐乐,2016:《中等职业教育三十年探究》,北京:人民日报出版社。
- 陈嵩,2012:《基于毕业生跟踪调查的中职学校人才培养研究》,《职业技术教育》第1期。
- 丁留宝、张洁,2016:《近十年来中等职业教育发展的特点、问题及路径》,《教育与职业》第1期。
- 苏扬、余宇,2012:《完善配套制度 加强中等职业教育》,《中国经济时报:国研试点》7月13日。
- 王丰军,2015:《欧洲职业教育体系对我国印刷中等职业教育的启示》,《印刷杂志》第8期。
- 杨春虎,2015:《再谈不可忽视中等职业教育》,《学园》第21期。

《中国教育年鉴》编辑部，1984：《中国教育年鉴(1949—1981)》，北京：人民教育出版社。  
中国社科院国情研究课题组，2007：《职业教育：发展与挑战》，《职业教育》第21期。  
郑也夫，2013：《吾国教育病理》，北京：中信出版社。

## The Historical Context and Realistic Predicament of the Development of Secondary Vocational Education in China

CHEN Ying

(Social Sciences Academic Press)

**Abstract:** Since 1949, with the development of Chinese economy, the development of secondary vocational education has experienced three sets and three falls. Now it has entered a downward path. By combing the data of secondary vocational education after the founding of new China, and comparing the development of higher education, this paper analyzes the causes and difficulties of secondary vocational education in recent years. Different from the first bottom of the administrative intervention and the second bottom of the policy and the will of the people, third times of the downlink channel come more from the public rational balance and consideration, because it is still in the policy promoting period, but can not stop the trend of gradually shrinking secondary occupation education. Among them, there are external reasons for the change of the state's economic and social situation, and the internal reasons for the active or passive accumulation of secondary vocational education under the effect of external cause. In view of this, we should open the channels of secondary vocational education and higher education. The government should increase investment and concern for secondary vocational education, and vigorously advocate "artisan spirit".

**Key words:** secondary vocational education; education industrialization; higher education; Asian financial crisis; demographic change

(责任编辑：孟大虎 责任校对：孟大虎 胡咏梅)