

# 高中阶段普职规模“大体相当”政策的价值分析<sup>①</sup>

万 卫

(湖北工业大学,湖北 武汉 430068)

**摘 要:**“大体相当”政策的目的是通过普职分流,为经济建设培养亟需的技能型人才,体现政策制定者追求工具理性的价值偏好。“大体相当”政策追求教育效率、兼顾教育公平,具有较高的合法性。因此,尽管“大体相当”政策颇受争议,但依然得以延续。“大体相当”政策基本达成目标,但当前效益不高,应该适时作出调整。

**关键词:**普职规模;“大体相当”;政策价值

**中图分类号:**G40-011.8 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-5485(2019)06-0060-05

**DOI:**10.16697/j.cnki.xdjygl.2019.06.010

高中阶段普职规模“大体相当”政策(以下简称“大体相当”政策)已经实施了近40年,期间一直伴随着争议。21世纪以前,学术界对“大体相当”政策的看法有三种:太高、太低和合适。<sup>[1]</sup>进入21世纪,一些学者对是否还要提“大体相当”政策进行了初步讨论。<sup>[2]</sup>尽管如此,政府还是维持“大体相当”政策的基本稳定。那么,究竟如何评价“大体相当”政策?它关系到“大体相当”政策的稳定或变迁,这就要求我们澄清“大体相当”政策的价值。在本文,我们拟讨论以下问题:“大体相当”政策的价值选择为何?其合法性何在?其有效性怎样?

## 一、“大体相当”政策的价值选择

### (一)政策问题的认定

“大体相当”政策解决的是高中阶段普职规模严重失衡的问题。1983年教育部、劳动人事部、财政部、国家计委共同颁布《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》(以下简称《意见》),不仅首次提出“大体相当”政策,还阐明其要

解决的问题。《意见》认为,“中等教育双重任务中培养劳动后备力量的要求没有很好体现”。换言之,中等教育结构的现实情况,难以满足现代化建设的需要。

20世纪70年代末到80年代初,高中阶段普职规模已经严重失衡。根据《教育统计年鉴》的数据显示,1979年中等专业学校的毕业生数、招生数、在校学生数分别为18.09万人、49.16万人、119.87万人,普通高中毕业生数、招生数、在校学生数分别为726.54万人、614.06万人、1291.97万人。从毕业生数来看,普通高中是中等专业学校的40.16倍;从招生数来看,普通高中是中等专业学校的12.49倍;从在校学生数来看,普通高中是中等专业学校的10.78倍。高中阶段普职规模的失衡,受多方面因素的约束。当时的中等职业教育属于终结性教育,没有建立与高等教育的联系。换言之,如果人们选择中等职业教育,就表示其失去了提升学历的机会。

高中阶段普职规模严重失衡,不仅难以满足学生发展的需要,还无法适应社会主义现代化建设的

<sup>①</sup>基金项目:2017年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“混合所有制职业院校共同治理的实现机制与制度环境研究”(17YJC880094)。

作者简介:万卫(1979-),男,湖南衡阳人,湖北工业大学职业技术师范学院副教授,博士,硕士生导师,主要从事职业教育政策研究。

需要。从学生的角度看,接受高等教育的难度较大。根据《教育统计年鉴》的数据显示,1979年普通高等学校招生27.5万人,普通高中毕业生数为726.54万人,升学率为26.42%。如果考虑往届高中毕业生数,学生进入高等学校的门槛就会更高。实际上,我国高等教育的毛入学率在相当长的一段时间里都徘徊在10%以下。换言之,高等教育处于精英教育阶段,人们接受高等教育的机会还比较少,职业教育难以为社会主义现代化建设提供大量的技术技能型人才。改革开放以后,党和国家的重心转移到经济建设。经济建设不仅需要高级专门人才,还需要大量的初、中级的技术工人和管理人才。职业教育的规模较小,难以承担其历史使命。

### (二)政策目标的确立

“大体相当”政策的目标是通过普职分流,解决高中阶段普职规模严重失衡的问题,为经济建设培养亟需的技能型人才。所谓普职分流,是指教育系统将接受过一定教育的青少年分成两个流向,使之分别接受普通教育和职业教育。目前,我国的普职分流包括两个阶段,即初中后分流和高中后分流。其中,“大体相当”政策涉及的是初中后分流。

为了实现“大体相当”的政策目标,我国运用了多种政策工具。第一,将部分普通高中改为职业学校、职业(技术)学校或职业高中。1979年我国有普通高中40289所,中等专业学校3033所,两者的比率为13.28:1;1989年我国有普通高中16050所,中等专业学校17259所,两者的比率为1:0.93。第二,重点增加中等职业学校的招生数。根据《教育统计年鉴》数据显示,1979年我国普通高中招生数为614.06万人,中等职业学校招生数为49.16万人,两者的比率为12.49:1;1989年我国普通高中招生数为242.14万人,中等职业学校招生数为219.64万人,两者的比率为1.10:1。第三,努力增加中等职业学校的在校生数。根据《教育统计年鉴》数据显示,1979年我国普通高中在校生数为1291.97万人,中等职业学校在校生数为119.87万人,两者的比率为10.78:1;1989年我国普通高中在校生数为716.12万人,中等职业学校在校生数为580.73万人,两者的比率为1.23:1。可见,经过十年的改革发展,“大致相当”的政策目标已经基本实现。尽管中等职业教育的毕业生数、招生数、在校生数等指标后来有所波动,但普职规模严重失衡的问题基本得到解决。<sup>[3]</sup>

### (三)政策价值的偏好

首先,“大体相当”政策满足了国家的需要。第一,培养了大量的技能型人才。根据《全国教育事业发展统计公报》数据显示,2017年中等职业教育毕业生数、招生数、在校生数分别为4968770人、5824503人、15924968人。可见,中等职业学校为国家培养了大量的初级技术工人和管理人才。第二,缓解了严峻的就业问题。根据《全国教育事业发展统计公报》数据显示,2017年高中阶段的毛入学率为88.3%,高等教育毛入学率为45.7%。通过计算,职业教育贡献了高中阶段毛入学率的42.13%、高等教育毛入学率的46.05%。换言之,如果没有中等职业教育规模的扩张,我国就很难解决日益严峻的就业问题。第三,提高了中等职业教育的办学质量。如果要吸引学生就读中等职业学校,就必须提高中等职业教育的办学质量。为此,国家采取了增加财经性经费、提高师资水平、编写规划教材等方式。

其次,“大体相当”政策忽视了个人的需要。第一,大量学生失去了进入普通高中的机会。随着国家对普通高中的职业化改造,大量学生失去了进入普通高中的机会。1979年我国有普通高中40289所,1989年下降到16050所,平均每年消失2424所。与此相反,1979年我国有中等专业学校3033所,1989年增加到17259所,平均每年增加1423所。换言之,国家对普通高中的职业化改造,不仅致使大量学生失去接受普通教育的机会,还导致许多普通高中的彻底灭失。第二,增加学生进入普通高中的难度。国家对普通高中的职业化改造,大幅增加了学生进入普通高中的难度。受传统文化等因素的约束,学生对进入普通高中始终抱有浓厚的兴趣。1979年我国普通高中招生数为614.06万人,1989年则下将到242.14万人。根据《国民经济和社会发展统计公报》数据显示:1979年全国人口出生率为17.9‰,自然增长率为11.7‰;1989年全国人口出生率为20.83‰,自然增长率为14.33‰。也就是说,一方面,普通高中的招生数十年内下降了371.92万人;另一方面,我国高中适龄人口还在迅速增长。第三,许多学生缺乏向上流动的机会。教育是人们改变所处社会阶层的重要渠道。经验表明,许多学生通过高考改变了人生轨迹,实现了向上流动。在相当长的一段时间里,普职沟通不畅致使我国许多中等职业教育毕业生缺乏向上流动的机会。当前,

我国致力于建立现代职业教育体系,努力搭建沟通职业教育和普通教育的桥梁。尽管如此,普职沟通依然存在着普高主动与中职沟通的意愿不强、普职课程深度融通不足、普职沟通模式上盲目跟风现象等问题。<sup>[4]</sup>

## 二、“大体相当”政策的合法性考察

“大体相当”政策追求教育效率、兼顾教育公平,具有较高的合法性。因此,尽管“大体相当”政策颇受争议,但依然得以延续。

### (一)追求教育效率

“大体相当”政策追求教育效率,主要体现在其对教育资源的配置。

首先,学校改制。教育的基本要素有教育者、教育对象和教育中介。其中,学校是教育中介的重用组成部分。换言之,如果没有学校,教育就难以发生。为了培养现代化建设所亟需的技能型人才,国家必须增加一定的职业学校。增加职业学校有两种方式:存量调整和增量建设。所谓存量调整,就是国家将原来的普通高中改制为职业学校;所谓增量建设,就是国家新建一定数量的职业学校。改革开放之初,国家财力有限,因而将存量调整作为优先的改革方案。根据有关统计数据显示,从1979年到1989年,我国普通高中每年消失2424所,中等职业学校每年增加1423所。当前,中等职业学校与普通高中的学校数量大致相当。

其次,增加招生数。学生是教育的要素之一。如果没有学生,教育就失去了对象。国家主要通过增加招生数的方式,大幅度地提高了职业教育的对象。《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》(1983年)、《中共中央关于教育体制改革的决定》(1985年)、《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》(1991年)、《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002年)、《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(2014年)等政策都明确提出,要保持中等职业教育与普通高中教育的招生规模大体相当。

再次,增加财经性经费投入。为了改善职业学校的办学条件,国家稳步增加对中等职业教育的财经性经费投入。改革开放40年,国家通过减免学费、发放助学金、“以奖代补”、实施专项计划等多种方式,增加对职业教育的投入。例如,《关于改革城

市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》中提出,“为支持城乡职业技术教育的发展,1983年中央财政对教育部门办的职业技术教育追加一次性补助费5000万元,分配原则由教育部、财政部商定”。2017年,全国中等职业学校的生均经费与普通高中基本相当,为提高职业学校的办学质量奠定了坚实的物质基础。

### (二)兼顾教育公平

“大体相当”政策兼顾教育公平,主要体现在起点公平和过程公平。

首先,起点公平。“大体相当”政策关注起点公平,主要体现在其重视农村学生的入学机会。<sup>[5]</sup>第一,强调中等职业学校要增加面向农村的招生规模。2002年,国务院在《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》中提出:“十五”期末,中等职业学校面向农村的年招生规模要达到350万人,面向西部地区的年招生规模要达到120万人,为农村和西部地区培养留得住、用得上的实用人才。第二,逐步建立以“免除学费为主,国家助学金、校内奖学金、支付顶岗实习报酬为辅”的助学政策体系。2012年,财政部等部门联合印发《关于扩大中等职业教育免学费政策范围,进一步完善国家助学金制度的意见》。国家建立面向农村、农业和家庭贫困学生的中等职业教育助学政策体系,就是要做到“人人有学上”,不让一个学生因为贫困而失学。

其次,过程公平。“大体相当”政策强调过程公平,主要表现在其提高中等职业教育的办学质量。第一,加强“双师型”教师队伍建设。教师队伍的水平是影响职业教育办学质量的关键因素。改革开放以来,我国努力打造一支“双师型”教师队伍。从实践来看,我国已经建立一支规模庞大的“双师型”教师队伍,从根本上保障了中等职业教育的办学质量。第二,重视编制专业教学标准。专业教学标准是影响职业教育办学质量的重要因素。2014年以来,我国先后公布了两批中等职业学校专业标准。第一批涉及14个专业类的95个《中等职业学校专业教学标准(试行)》,第二批涉及16个专业类的135个《中等职业学校专业教学标准(试行)》。国家专业教学标准的颁布,不仅为中等职业学校的教育教学提供了依据,还为中等职业学校持续改进办学质量提供了保障。第三,努力增加经费投入。经费投入水平影响着职业教育的办学质量。中等职业教



育的经费来源有财经性教育经费、社会捐赠经费、事业收入、其他收入等。2014年,中等职业学校的总收入为198717898千元。其中,国家财经性教育经费为171170253千元,占总收入的86.14%。可见,国家财经性经费是中等职业学校收入的主体。根据教育部、国家统计局、财政部《关于2014年全国教育经费执行情况统计公告》数据显示,全国普通高中的生均经费为2699.59元,中等职业学校的生均经费为3680.83元。换言之,中等职业学校的生均经费水平曾经领先普通高中。然而,2017年全国普通高中与中等职业学校的生均经费基本相当。可见,与普通高中相比,中等职业学校的生均经费在显著下降。为了保障中等职业教育的办学质量,国际上中等职业学校的生均经费通常高于普通高中。因此,国家在教育内部经费的分配比例上还存在一定的优化空间。

### 三、“大体相当”政策的有效性检讨

评价一项教育政策是否有效,既要视其是否实现预定目标,还要看其是否富有效益。“大体相当”政策基本达成目标,但当前效益不高,应该适时作出调整。

#### (一)政策目标达成度考察

所谓政策目标达成度,就是指政策预期目标的实现程度。“大体相当”政策的目标是通过普职分流,解决高中阶段普职规模严重失衡的问题,为经济建设培养亟需的技能型人才。考察“大体相当”政策目标的达成度,可以从招生数、在校生数、毕业生数、学校数等指标来进行分析。

首先,中等职业教育与普通高中的招生数大致相当。根据国家统计局的数据显示,2012-2016年中等职业教育的招生数分别为754.1300万人、674.7581万人、619.7618万人、601.2490万人、593.3000万人,普通高中的招生数分别为844.6000万人、822.6961万人、796.5960万人、796.6066万人、802.9206万人,两者的比率分别为0.89:1、0.82:1、0.78:1、0.75:1、0.74:1。可见,尽管近五年中等职业教育的招生规模逐年下降,但依然保持与普通高中招生数的大致相当。

其次,中等职业教育与普通高中的在校生数大致相当。根据国家统计局的数据显示,2012-2016年中等职业教育的在校生数分别为2112.6900万人、

1922.9706万人、1755.2823万人、1656.7024万人、1599.0000万人,普通高中的在校生数分别为2467.1700万人、2435.8817万人、2400.4723万人、2374.3992万人、2366.6465万人,两者的比率分别为0.86:1、0.79:1、0.73:1、0.69:1、0.67:1。可见,尽管近五年中等职业教育的在校生规模逐年下降,但依然保持与普通高中招生数的大致相当。然而,中等职业教育的在校生规模已经逼近“大体相当”政策的底线。

再次,中等职业教育与普通高中的毕业生数大致相当。根据国家统计局的数据显示,2012-2016年中等职业教育的毕业生数分别为674.6000万人、674.4396万人、622.9463万人、567.8833万人、533.6000万人,普通高中的毕业生数分别为791.5000万人、798.9789万人、799.6189万人、797.6535万人、792.3500万人,两者的比率分别为0.85:1、0.84:1、0.78:1、0.71:1、0.67:1。可见,近五年中等职业教育的毕业生数逐年下降,也在逼近“大体相当”政策的底线。

最后,中等职业教育与普通高中的学校数大致相当。根据国家统计局的数据显示,2012-2016年中等职业教育的学校数分别为12654所、12262所、11878所、11202所、10893所,普通高中的学校数分别为13509所、13352所、13253所、13240所、13383所,两者的比率分别为0.94:1、0.91:1、0.90:1、0.85:1、0.81:1。可见,尽管近五年中等职业教育的学校数逐年下降,但依然保持与普通高中的大致相当。

#### (二)政策效益考察

所谓政策效益,是指政策投入与产出的比率。一般认为,考察政策效益应从事实层面和价值层面展开。从事实角度看,“大体相当”政策投入较多,政策施行难度大。从价值的角度看,“大体相当”具有明显的工具理性偏好,受到人们诸多质疑。

首先,“大体相当”政策难执行。为了实现“大体相当”的政策目标,国家运用了多种政策工具,包括将普通高中改为中等职业学校、增加中等职业学校的招生数、不断加大中等职业教育的投入等。然而,“大体相当”政策依然面临着难以执行的窘境。第一,“大体相当”政策的目标难以维持。有学者通过研究发现,“大体相当”的目标是虚置的,根本不能实现普职规模1:1的比例,个别县的普职比已经变为9.5:0.5。<sup>[6]</sup>第二,许多地方政府难以维持“大体相当”政策的投入水平。为了保障职业教育

质量,中等职业教育的生均拨款水平应该高于普通高中。经过努力,目前国家层面的中等职业教育生均拨款水平与普通高中大致相当。然而受财力的限制,许多地方政府已经难以维持对中等职业教育的投入水平。第三,近五年来中等职业教育的规模在不断萎缩。从招生数、在校生数、毕业生数、学校数等指标来看,中等职业教育的规模在逐年缩减。它说明,尽管国家一直努力发展职业教育,但是职业教育对初中毕业生的吸引力依然不高。第四,近年普职比重新出现失衡。从在校生数、毕业生数等指标来看,“大体相当”的政策底线面临被突破的风险。

其次,“大体相当”政策受质疑。“大体相当”政策满足了国家需要,但是忽视了个人需要,具有明显的工具理性偏好。因此,“大体相当”政策在执行的过程受到人们的诸多质疑。第一,“大体相当”政策剥夺了受教育者的选择权。受传统文化等因素的影响,我国青少年普遍愿意到普通高中接受教育。“大体相当”政策规定高中阶段的普职规模比例,其实质是用计划手段剥夺受教育者的选择权利。<sup>[7]</sup>第二,“大体相当”政策不科学。“大体相当”政策强调,职业技术学校在校生与普通高中招生数、在校生数的比例应该大体相当。然而政策没有明确“大体相当”的确切含义,但是地方政府通常将其理解为普通教育与职业教育的招生数、在校生数等指标定为1:1。对于将职普比确定为1:1,许多人认为其缺乏科学根据。<sup>[8]</sup>第三,“大体相当”政策忽视了基本国情。我国的基本国情是区域之间、城乡之间发展很不均衡。“大体相当”政策没有考虑各地的具体情况,对职普比进行“一刀切”,造成政策难以

落到实处。因此,有学者建议从各地的实际情况出发,因地制宜设定地方的职普比。<sup>[9]</sup>第四,高等教育毛入学率不断提高。根据《全国教育事业统计公报》的数据显示,2017年我国高等教育毛入学率已经达到45.7%。换言之,我国正在向高等教育普及化阶段迈进。随着高等教育入学机会的增加,人们接受高等教育的热情必然上涨。可见,随着形势的变化,我国应该适时对“大体相当”政策进行调整,以回应人们的关切。

#### 参考文献:

- [1][8]杨金土.“职普比”刍论[J].新职教,1999,(1):3-8.
- [2]徐国庆.是否还要提“普职比大体相当”[J].职教论坛,2017,(21):1.
- [3]谢良才,和震.论现阶段的普职比波动[J].教育科学,2016,(12):72-80.
- [4]刘丽群.高中阶段普职沟通的问题反思与政策建议[J].教育研究,2015,(9):92-98.
- [5]莫丽娟,王永崇.建国以来国家高中阶段普职结构政策变迁[J].现代教育管理,2011,(5):35-39.
- [6]莫丽娟,王永崇.普职规模结构政策的困境与反思[J].职业技术教育,2011,(7):5-11.
- [7]徐桂庭.我国中等教育职普比结构问题的政策发展轨迹及理性思考[J].职教论坛,2016,(19):20-26.
- [9]刘丽群,周立芳.我国高中阶段普职规模“大体相当”政策分析[J].中国教育学刊,2017,(8):25-30.

(责任编辑:赵晓梅;责任校对:杨玉)

## The Value Analysis of the Policy of "Roughly Equivalent" about General Education and Vocational Education Scale in Senior High Schools

WAN Wei

(Hubei University of Technology, Wuhan Hubei 430068)

**Abstract:** The goal of the policy of “keeping basically the same sale” is to train skilled personnel urgently needed for economic construction through the diversion of student senior high schools, reflecting the value preference of policy makers in pursuit of instrumental rationality. It has legality in pursuit of educational efficiency and fairness in education. Therefore, although the policy is controversial, it will continue. The policy has basically achieved its objectives, but the current benefits are not high, and adjustments should be made in due course.

**Key words:** general education and vocational education scale; “roughly equivalent”; policy value