

# 高中阶段普职规模“大体相当”政策的内容分析

万卫 齐娇娇

**[摘要]**文章通过对高中阶段普职规模“大体相当”政策的内容分析,发现存在政策目标难以维持、政策主体权力不明、政策工具不完善等问题。因此,建议提高办学质量,增强职业教育的吸引力;处理好学校与政府之间的关系,落实学校办学自主权;完善政策工具,增强政策的可操作性。

**[关键词]**普职规模 “大体相当”政策 内容分析

**[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;齐娇娇(1994-),女,河南三门峡人,湖北工业大学职业技术师范学院在读硕士。(湖北武汉 430068)

**[基金项目]**本文系2017年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”(项目编号:17YJC880094,项目主持人:万卫)和2017年度湖北工业大学教学研究项目“卓越(职教)教师教学技能训练:现状、问题与体系建构研究”(项目编号:2017033,项目主持人:万卫)的阶段性研究成果。

**[中图分类号]**G710 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-3985(2019)11-0037-07

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2019.11.005

1983年,我国开始实施高中阶段普职规模“大体相当”政策(以下简称“大体相当”政策)。从某种程度上说,“大体相当”政策既是职业教育领域最为成功的政策,也是职业教育领域最富争议的政策。说其成功,主要是“大体相当”政策稳固了职业教育在我国教育体系中的重要地位;说其争议,主要是人们对“大体相当”政策的讨论从未停息。只有对“大体相当”政策的内容进行深入分析,才能对其效果进行适当的评估。因此,本文拟讨论以下问题:“大体相当”政策的主要内容为何?存在哪些突出问题?如何进一步完善?

## 一、“大体相当”政策的主要内容

1983年,教育部等部门发布《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》),提出了“大体相当”政策。其后,“大体相当”政策散见于《中共中央关于教育

体制改革的决定》《国务院关于大力发展职业教育的决定》《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》等政策文件之中。“大体相当”政策究竟包括哪些内容?我们认为,可以依据相关政策文本,从政策目标、政策对象、政策工具等方面对其进行分析。

### (一)政策目标

所谓政策目标,就是政策实施预期能够达到的效果。根据我们对相关政策文件的梳理,发现“大体相当”政策的目标并不一致。

“大体相当”政策的目标主要有三种。第一,招生数大体相当。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》、2005年《国务院关于大力发展职业教育的决定》、2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》、2014年《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》、2017年《国家教育事业发展规划“十三五”规划》

和《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》等都明确提出,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。第二,在校生数大体相当。《意见》指出,“力争到1990年,使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当。”《国务院关于大力发展职业教育的决定》提出,“使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当。”这两份文件都强调,要保持中等职业教育与普通高中教育的在校生比例大体相当。第三,教育规模大体相当。2002年,《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》提出“保持中等职业教育与普通高中教育的比例大体相当”。

招生数、在校生数、教育规模具有不同的政策内涵。所谓招生数,强调的是中等职业教育规模的增量;所谓在校生数,强调的是中等职业教育规模的存量。一般而言,中等职业教育的学制为三年。如果要达到在校生数的大体相当,就需要保持三年以上的招生大体相当。显然,在校生数的目标要求更高。然而,不论是招生数,还是在生数,“大体相当”政策只涉及学历教育。换言之,职业培训没有进入“大体相当”政策的视野。与之不同,教育规模不仅包括学历教育,还包括教育培训。显然,它更符合大职教观的要求。从这个意义上说,教育规模是对招生数、在校生数的进步。

## (二)政策对象

政策的对象包括政策的实施主体和实施对象,即谁来实施政策以及对谁实施政策。从政策的实施对象来看,政策文件主要表述为中等职业教育或者高中阶段教育。究其根源,“大体相当”政策并无专门文件,而是散见于各类政策文本。从政策的实施主体来看,“大体相当”政策发生了显著变化。

“大体相当”政策的实施主体经历了以中央政府为主到以地方政府为主的演变。1983年,教育部等部门共同出台《意见》,指出“改革中等

教育结构、发展职业技术教育,各级政府加强统一领导,有关部门明确分工”。随着《意见》的出台,中等职业教育开始在中央政府的统一领导下,由教育部和原劳动部分工管理。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布,提出“成立国家教育委员会负责掌握教育的大政方针,统筹整个教育事业的发展。今后地方发展教育事业的权力和责任更大了”。随着这一政策的出台,原国家教育委员会开始统筹高中阶段教育事业,各级地方政府负责具体实施事宜。2017年,国务院发布《国家教育事业发展“十三五”规划》,提出“加大省级政府统筹权,推动地方各级党委政府加强对教育规划实施的统筹领导”。2017年,教育部等部门共同发布《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》,指出“明确省市县责任,细化政策措施”。随着这些文件的出台,国家扩大了省级政府对教育事业的统筹领导,省市县开始明确其对高中阶段教育工作的具体责任。随着教育管理体制改革,“大体相当”政策的实施主体也由中央政府为主转变为地方政府为主。应该说,这有利于“大体相当”政策的实施。究其根源,我国幅员辽阔,各地经济社会发展极不均衡。地方政府主导“大体相当”政策的实施,有利于其落到实处。

## (三)政策工具

为了实现政策目标,“大体相当”政策采取了多种工具。具体来说,“大体相当”政策采用的政策工具主要有普通高中改制、改善办学条件、办学主体多元化、加强组织领导等。

1. 普通高中改制。普通高中改制是实现“大体相当”政策的前提。1983年,教育部等部门共同发布《意见》,指出“将部分普通高中改办为职业中学、职业(技术)学校或在普通高中设职业班”。1985年,《中共中央关于教育体制改革的决定》发布,提出“有计划地将一批普通高中改为职业高中,或者增设职业班”。实现高中阶段

普职规模大体相当,国家必须增强中等职业教育的培养能力,增加职业学校是当务之急。国家增加职业学校有两种方式:普通高中改制为职业学校,新建职业高中。改革开放之初,我国人力物力匮乏,普通高中改制是国家权衡后的最优方案。国家通过将普通高中改制为中等职业学校,大幅增加了中等职业学校的数量,为扩大中等职业教育的规模创造了条件。

2.改善办学条件。改善办学条件是实现“大体相当”政策的基础。1991年,《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》发布,提出“集中力量办好一批示范校和骨干校建设”。2002年,《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》发布,指出“重点办好起骨干和示范作用的职业学校和职业培训机构”。2005年,《国务院关于大力发展职业教育的决定》发布,提出“每个市新建若干所职业学校,每个县办好一所骨干示范作用的职教中心;建设1000所示范中职”。2010年,中共中央、国务院发布《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,提出“支持建设一批职业教育实训基地;支持一批中等职业教育改革示范校和优质特色校建设;支持一批示范性职业教育集团学校建设”。可见,改善中等职业教育的办学条件主要有四种方式:示范校、骨干校以及优质特色校建设,建设县级职教中心,示范性职业教育集团学校建设,职业教育实训基地建设。我国不断改善中等职业教育的办学条件,为其办学质量提升奠定了基础。

3.办学主体多元化。办学主体多元化是实现“大体相当”政策的关键。1983年,教育部等部门共同发布《意见》,指出“民主党派、群众团体以及个人办学,应给予鼓励”。此后,1985年发布的《中共中央关于教育体制改革的决定》、1991年发布的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》,都提出鼓励多种力量参与举办中等职业教育。2002年,《国务院关于大力推进职

业教育改革与发展的决定》发布,提出“深化职业教育办学体制改革,形成政府主导、依靠企业、充分发挥行业作用、社会力量积极参与的多元办学格局”。这表明我国正在努力发挥多个主体的作用,促进中等职业教育的发展。2017年,教育部等部门共同发布《高中阶段教育普及攻坚计划(2017—2020年)》,提出“积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育”。随着政府的积极引导,中等职业教育办学主体多元化的格局正在加速形成,从而激发了中等职业教育的办学活力,提升了办学质量。

4.加强组织领导。加强组织领导是实现“大体相当”政策的保障。1983年,教育部等部门共同发布《意见》,指出“计划、教育、劳动人事、财政、经济等部门分工管理中等职业教育事务”。换言之,中等职业教育的领导机关是中央政府相关部委,地方政府负责政策的具体实施。其后,所有相关政策都强调,要加强政府对中等职业教育的领导。然而,主体的权力划分还是发生了变化。1985年,国家教育委员会成立,中等职业教育开始由其统一领导。1998年,我国对国务院机构进行改革,国家教育委员会更名为教育部,开始履行对中等职业教育的领导职责。2017年,国务院发布《国家教育事业发展的“十三五”规划》,提出要加大省级政府对教育事业的统筹权。在这样的条件下,省级政府对中等职业教育的领导权力逐渐加大。毋庸置疑,这为各地因地制宜地发展中等职业教育创造了条件,有利于持续不断地改进教育质量。

## 二、“大体相当”政策内容存在的问题

“大体相当”的政策内容究竟存在哪些问题?我们认为,可以从政策目标、政策对象和政策工具对其进行考察。

### (一)政策目标难以维持

“大体相当”政策的目标内涵不断变化,但是难以维持。这主要表现在三个方面:第一,招

生数大体相当难以维持。根据国家统计局的数据,2012—2016年中等职业教育与普通高中的招生数比率分别为0.89:1、0.82:1、0.78:1、0.75:1、0.74:1,职普招生比持续下降,政策目标难以维持。第二,在校生数大体相当逼近底线。根据国家统计局的数据,2012—2016年中等职业教育与普通高中的在校生数比率分别为0.86:1、0.79:1、0.73:1、0.69:1、0.67:1,政策目标几近突破。第三,毕业生数大体相当也难以维持。根据国家统计局的数据,2012—2016年中等职业教育与普通高中的毕业生数比率分别为0.85:1、0.84:1、0.78:1、0.71:1、0.67:1,目标也几乎被突破。换言之,中等职业教育的规模增长缓慢,并且逐年缩减,不论是招生数、在校生数还是毕业生数,“大体相当”政策的目标都难以维持,普职规模可能再次失衡。中等职业学校招生困难可能与职业教育地位不高相关,在校生数和毕业生数不稳定可能与职业教育办学质量有关。究其根源,主要是中等职业教育的吸引力还不强。在这样的背景下,如果要维持“大体相当”政策的目标,就必须增强中等职业教育的吸引力。

### (二)政策主体权力不明

“大体相当”政策的实施对象比较确定,但是其招生权还不明朗。“大体相当”政策的实施对象是中等职业教育或高中阶段教育。换言之,中等职业学校是“大体相当”政策的重要主体。然而,中等职业学校的招生权还不明朗。从法律的角度看,中等职业学校具有自主招生的权力。《中华人民共和国教育法》第二十八条规定,学校及其他教育机构具有“招收学生或者其他受教育者”的权利。从政策的角度看,我国中等职业教育实行的是教育部统一指导下,省级教育行政部门负责宏观调控,市(地)级教育行政部门为主统筹协调,县(区)级教育行政部门和中职学校具体负责招生管理的招生体制。可见,中等职业教育的招生是在政府的主导下,

由中等职业学校具体实施。但是,政策并未明确中等职业学校在招生工作中的具体权利。从实践来看,中等职业学校的招生受到政府部门的过度干涉,难以真正面向市场办学。政府通过行政命令,对中等职业学校的招生计划、招生区域、招生对象、招生办法等进行全流程的管理,导致中等职业学校办学缺乏活力,难以形成办学特色。中等职业学校作为办学主体,应该根据市场需求调整招生工作,而不应该过多受制于政府的行政命令。究其根源,主要是中等职业学校的办学自主权还未真正落实。因此,为了实现“大体相当”政策的目标,应该尽快落实中等职业学校的办学自主权。

### (三)政策工具不完善

“大体相当”政策采用了多种政策工具,但还是不够完善。第一,认识有纷争。人们对“大体相当”政策的态度迥异。有学者认为,应该大力实施“大体相当”政策。他们的理由主要有:应该从实施效果对“大体相当”政策进行评价;“大体相当”政策能够引导家长以及学生选择职业教育;能够对高中阶段教育的规模结构进行适当调控。然而有学者认为,“大体相当”政策难以落到实处。他们的理由主要有:我国区域经济发展很不均衡,“一刀切”不具科学性;“大体相当”政策利用行政手段,剥夺了受教育者的选择权。第二,投入不充足。根据教育部、国家统计局、财政部发布的《关于2017年全国教育经费执行情况统计公告》的数据,全国普通高中生均一般公共预算教育经费支出为13768.92元,比上年的12315.21元增长11.80%;全国中等职业学校生均一般公共预算教育经费支出为13272.66元,比上年的12227.70元增长8.55%。可见,中等职业学校的生均公共预算教育经费支出不仅低于普通高中,年增长率也低于普通高中。从国际经验来看,中等职业教育的经费投入水平应该高于普通高中。因此,中等职业学校的办学经费可谓捉襟见肘,难以满足改

善办学条件的需要。第三,办学主体较单一。根据《2017年全国教育事业发展统计公报》的数据,我国有中等职业学校1.07万所,招生582.43万人,在校生1592.50万人;民办中等职业学校2069所,招生78.68万人,在校生197.33万人。通过进一步计算可以得出,民办中等职业学校约占总数的19.34%,招生约占总数的12.65%,在校生约占总数的12.69%。可见,不论学校数、招生数还是在校生数,民办中等职业教育都没有达到总数的1/4。换言之,我国中等职业教育依然以公办为主,办学主体还比较单一。

### 三、完善“大体相当”政策内容的建议

20世纪80年代以来,国家一直在对“大体相当”政策进行调整。我们认为,完善“大体相当”政策内容,可以从以下几个方面着手:

#### (一)增强职业教育吸引力

增强职业教育吸引力,重点是提高办学质量。为此,政府不仅需要改善中等职业教育的办学条件,还需要完善中等职业教育国家制度。

1. 改善中等职业教育的办学条件。中等职业学校的办学条件主要涉及教学基础设施、“双师型”教师、实训基地等。

首先,加强教学基础设施建设。我国中等职业教育发展已经进入新时代,具有不平衡、不充分的特点。与东部地区相比,中西部地区的中等职业学校办学条件亟待改善。中央政府应该继续实施示范校建设等工程,改善中等职业学校的办学条件。同时,政策应该重点向中西部地区倾斜。完善东部地区与中西部地区合作办学机制,实现中等职业教育优质资源的互利共享。

其次,强化“双师型”教师队伍建设。“双师型”教师队伍的建设,需要政府、职业院校、企业等主体共同发挥作用。政府应该尽快出台“双师型”教师资格认证标准,明确“双师型”教师的认定主体、程序和内容。职业学校应该落实《职业学校教师企业实践规定》,增强教师的实践教

学水平。企业应该以《职业学校兼职教师管理办法》为依据,积极参加职业学校兼职教师队伍建设。

最后,创新实训基地建设。职业学校建设实训基地,应该从建设主体、建设内容、运行模式方面进行创新。从建设主体来看,职业学校应该加强与大中型企业的合作,争取让学生接触本领域最前沿的生产技术。从建设内容来看,职业学校可以在实践教学、企业生产、技术服务等方面,与企业共建实训基地。从运行模式来看,职业学校可与企业探索组建混合所有制实训基地,调动企业参与办学的积极性。

2. 完善中等职业教育国家制度。完善中等职业教育国家制度主要包括构建职业教育国家标准、深化产教融合、推进国家资历框架建设等。

首先,构建职业教育国家标准。不断推进专业目录、专业教学标准、课程标准等标准建设,增强标准在提升中等职业教育办学质量中的重要作用。例如,国家推进专业教学标准建设,不仅能够明确专业教学的质量底线,还可以提供专业教学质量评价的基本依据。

其次,深化产教融合。深化产教融合,是改变我国职业教育人才培养供给端与产业需求端不适应的关键举措。当前,我国深化产教融合,重点是强化企业的重要主体作用,核心是增强企业参与职业教育办学的积极性。政府应该综合运用财税、金融、用地、信用等多种手段,对参与职业教育办学的企业进行鼓励。

最后,推进国家资历框架建设。构建国家资历框架体系,既是建立现代职业教育体系的重要内容,也是我国建立人力资源强国的必然要求。目前,我国的学历证书与职业资格证书处于分离的状态,不仅影响了产教融合的深化,还降低了中等职业教育的吸引力。我国建立国家资历框架体系,当前应该着重做好三个方面的工作:一是加强理论研究,澄清国家资历框架

体系的内涵、特征、内容、价值等基本问题;二是重视调查研究,弄清我国学历证书与职业资格证书衔接转换存在的基本问题;三是强化比较研究,总结英国、德国、美国等国家的成功经验,为我国建设国家资历框架体系提供借鉴。

## (二)落实学校办学自主权

落实学校办学自主权,关键是处理好政府与学校之间的关系。为此,政府应该向中等职业学校放权,而中等职业学校应该学会用权。

1. 政府应向中等职业学校放权。具体来说,要清晰放权的基础,明确放权的范围,加强用权的监督。

首先,政府放权具有坚实的基础。从法律的角度看,中等职业学校享有一定的权利。《中华人民共和国教育法》第二十八条规定,学校及其他教育机构享有“招收学生或者其他受教育者”等权利。因此,中等职业学校享有招生自主权,能够自主决定招生计划、招生对象、招生程序、招生办法等事务。从现实的角度看,地方政府对中等职业学校实行的是行政性治理,导致其成为政府机构的附庸。在这样的条件下,中等职业学校基本没有办学自主权,办学动力严重不足。

其次,政府应该明确放权的范围。政府不断加快职能转变,将助推我国职业教育治理体系和治理能力的现代化。一般来说,政府主要通过规划、政策、法律等手段对学校进行宏观管理,中等职业学校则负责学校的具体运行。因此,地方政府应该尽快制定管理中等职业学校的权力清单,帮助政府和学校明确自身的权责。

最后,政府应该加强用权监督。政府向中等职业学校放权,不是要“一放了之”,而是要加强用权的监督。应该看到,中等职业学校在招生、基础设施建设、后勤服务等方面依然存在着腐败的高风险。地方政府应该通过纪委、监察委、审计等机构,加强对中等职业学校用权行为

的监督。

2. 中等职业学校应该学会用权。当前,我国公办中等职业学校实行的是校长负责制。因此,中等职业学校学会用权,重点是完善校长负责制。

首先,科学选聘校长。地方政府为中等职业学校选聘校长,既要考察其任职资历,还要考察其履职能力。一般来说,拟担任中等职业学校校长的人选,至少应任满校级副职一个聘期。地方政府应从德、能、勤、绩等方面,对拟聘人选的履职能力进行全面的考察。

其次,赋予校长权力。《中华人民共和国教育法》第三十条规定:“学校的教学及其他行政管理,由校长负责”。换言之,中等职业学校校长享有教学、行政管理等方面权利。从管理学的角度看,校长是中等职业学校教学与行政管理的决策者。因此,地方政府向中等职业学校放权,核心是赋予校长相应的权力。

最后,监督校长用权。只有严格监督校长用权,才能帮助校长用好法律赋予的权力。从外部治理的角度看,地方政府应综合运用纪委、审计、监察等多种方式,对校长行使职权的全过程进行监督。从内部治理的角度看,中等职业学校应该通过完善“三重一大”制度(重大事项决策、重要干部任免、重要项目安排、大额资金的使用)、建立信息公开制度、改进校长办公会议事规则等方式,加强对校长行使职权的监督。

## (三)完善政策工具

为了实现政策目标,应该不断完善政策工具,可以从认识、投入、办学体制改革等方面努力。

1. 认识上“求同存异”。政策目标的实现,以政策共识为基础。如果人们对“大体相当”政策难以取得共识,其政策目标就无法实现。所谓“求同”,就是要尽最大努力让绝大多数人在“大体相当”政策的主要问题取得一致意见;所谓“求异”,就是人们可以对“大体相当”政策的部分问题保留不同看法。

一方面,政府可以通过大众媒体对“大体相当”政策的主要问题等进行说明,以最大限度取得绝大多数人的共识,为实现政策目标创造条件。另一方面,职业教育工作者和社会大众可以通过学术会议、期刊等渠道发表对“大体相当”政策的不同看法,以使之更加完善。

2. 不断增加经费投入。根据成本分担原则,我国中等职业教育将逐步建立“政府投入为主,家庭、企业、社会各界多渠道支持”的经费筹措机制。

首先,明确政府的投入责任。在财政收入不断增长的条件下,中央政府应该保持国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例4%以上,以增加对中等职业教育经费的供给。地方政府应该按照规定制定并落实中等职业学校的生均经费标准,并且尽可能使其适当高于普通高中。

其次,鼓励社会主体积极投入。完善《中华人民共和国公益事业捐赠法》,对捐赠财产用于中等职业教育的企业和个人,依照法律、行政法规的规定享受企业所得税、个人所得税等方面的优惠。择机修订《中华人民共和国职业教育法》,清晰界定中等职业教育经费来源、构成、标准等,明确利益相关者的投入责任。

3. 推动办学体制改革。办学体制解决的是“谁来办中等职业学校,如何办中等职业学校”的问题。当前,我国的中等职业教育依然以公办为主,难以适应经济社会的快速发展和人民群众的多元化需求。我国职业教育办学体制改革的基本方向应该是大力发展民办职业教育,深化管理体制改革,加快政府职能转变。

首先,大力发展民办职业教育。大力发展民办职业教育,有利于增加职业教育的办学活力,有利于缓解经费短缺的压力,有利于满足人们日益增长的职业教育需求。例如,探索发展混合所有制职业院校,明显增强了职业教育的办学活力。政府应该不断完善《中华人民共和

国民教育促进法》,着力解决民办职业教育在扶持与奖励、办学经费、师生权益、学校治理等方面的难题,增加社会力量参与举办职业教育的动力。

其次,深化管理体制改革。当前,我国职业教育实行的是教育部门与人力资源和社会保障部门共同管理的体制,呈现多元管理的不利局面。我国应该不断完善国务院职业教育工作部际联席会议制度,捋顺中等职业教育的管理体制。

再次,加快政府职能转变。政府的职能要逐渐从办学向管理与服务转型。一方面,政府应该强化公共服务职能。政府通过健全国家职业教育制度、明确国家职业教育标准,强化服务职业教育的职能。另一方面,政府应该创新公共服务方式。例如,甘南县政府将甘南县职教中心委托给齐齐哈尔工程学院管理,取得了良好的社会效益。■

#### [参考文献]

- [1]康翠萍.标准、方法与程序:高等教育政策分析若干规范旨要[J].现代教育管理,2011(7).
- [2]李红卫.教育分流与职普比政策变迁研究[J].职教论坛,2012(27).
- [3]“中等职业教育招生制度与教学模式改革研究”课题组.中等职业教育招生制度与教学模式改革:思路与举措[J].中国职业技术教育,2013(6).
- [4]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).
- [5]姜大源.应有大视野:建立国家资格框架[N].中国青年报,2014-02-10.
- [6]万卫.职业教育办学体制改革40年回顾与展望[J].教育与职业,2018(12).
- [7]李华玲.基于“责任政府”的职业教育经费投入问题探析[J].职教论坛,2014(10).