

职业教育改革的突破点： 从“层次教育”到“类型教育”

熊丙奇

摘要 新修订的《职业教育法》明确了“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”。但何为“类型教育”，我国教育系统存在诸多模糊认识。本文认为，要以“类型教育”定位和思维发展职业教育，必须从根本上消除“层次教育”思维，推进全面的教育改革，应把构建健康教育生态作为地方政府的首要职责。

关键词 职业教育；类型教育；教育公平；教育质量

中图分类号 D63

文献标识码 A

文章编号 1674-7453(2022)08-0023-07

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2022.08.005

新修订的《职业教育法》于2022年5月1日起施行。这是该法自1996年颁布施行以来的首次大修。新修订的《职业教育法》明确了“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”。按照“类型教育”的定位发展我国职业教育，是提高我国职业教育地位和质量的关键。

一、我国职业教育发展面临的根本问题：“层次教育”定位矮化、歧视职业教育

我国国家层面一直高度重视职业教育发展。2000年教育部发布的《关于全面推进素质教育、深化中等职业教育教学改革的意见》提出，要“充分认识中等职业教育的重要战略地位和不可替代性，认真抓好中等职业教育的改革和

发展”。2014年国务院印发《关于加快发展现代职业教育的决定》提出，“到2020年，形成适应发展需求、产教深度融合、中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通，体现终身教育理念，具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”。然而，我国社会对职业教育的认同度却不高。尤其是近年来，中考后的“普职分流”，俨然成了“普职分层”，不少家长担心孩子被“分层”到中职学校，产生严重的教育焦虑。为孩子考出更高的分数，能够进入普高以及今后上本科院校，不少家长就送孩子去培训机构学习，由此导致孩子的学业负担和校外培训负担沉重。

职业教育之所以没有得到社会的认同，根源在于进入21世纪以来，随着高等教育扩招，我国教育领域对职业教育的定位是“层次教育”

作者简介 熊丙奇，21世纪教育研究院院长。

与“兜底教育”。所谓“层次教育”，是把职业教育作为低于普通教育的一个教育层次；所谓“兜底教育”，是通过发展职业教育，让不能接受普通教育的学生有学可上。“层次教育”“兜底教育”的职业教育定位，不但让职业教育的发展陷入困境，也使我国整体人才培养结构、质量与社会需求脱节，成为进一步扩大教育公平、提高教育质量必须直面的问题。

第一，职业教育被定位为“层次教育”，教育过度扮演“分层”功能。毫无疑问，教育具有一定的社会分层功能，从全世界范围看，高等教育阶段都会有综合性院校、职业学院、社区学院，进入不同院校的学生就一定程度上被分层。但我国教育对学生的分层却提前在基础教育阶段就进行了。我国高中阶段教育采取普职分流模式，分普通高中教育与中等职业教育。由于职业教育被定位为“层次教育”，“普职分流”就演变为事实上的“普职分层”，加之中考是通过学生考试科目总分排序结合志愿录取，就出现“高分进普高，低分进中职”的分流格局。“层次教育”的定位，让职业教育成为低人一等的教育，进而也就让进入职业院校的学生，被视为是失败者。这样的教育从本质上不是促进每个学生更好的成长，而是把学生分为“优生、差生”“学霸、学渣”“成功者、失败者”。

第二，在“层次教育”定位下，职业教育怎么发展都是“兜底教育”“差生才接受的教育”。我国地方政府和社会舆论在评价初中和高中办学质量时，一直有升学率这一指标，如用普高录取率评价初中办学；用本科率、重点本科率评价高中办学。设立这一评价指标的底层逻辑，就是进普高、本科院校的是成绩更好的学生，进中职、高职院校的是成绩差的学生。这一评价指标，不但加剧了基础教育的升学竞争，而且也强化了家长和社会公众对职业教育比普通教育差的认识。继续按照这一定位

发展职业教育，不论我国怎么加大对教育的投入，扩大教育资源，都无法缓解社会的教育焦虑，因为总会有学生被分层到职业教育，被贴上“差生”的标签。这也直接影响对职业教育的投入。2021年，教育部职业教育与成人教育司有关负责人透露了一组数据：根据联合国教科文组织的统计，职业教育办学成本是普通教育的3倍左右。如今，高职的招生数占到高等教育的55%以上，而高职所获得的财政直接投入只占到整个高等教育的20%左右。^[1]如此投入水平，显然会影响到职业院校的师资建设、课程建设、实习实训基地建设，也就难以保障职业教育的质量。而且，为解决缺乏办学经费的问题，有的职业院校还直接与企业合作或通过中介机构，以实习为名，把学生作为廉价劳动力安排在工厂流水线上做简单的操作工，收取“人工费”。有关部门多次发文对这一问题进行治理，但一直尾大不掉。^[2]这严重侵犯学生的合法权利，也败坏职业教育的形象。很多家长担心孩子进职业学校，根本学不到任何技能。

第三，职业学校不安于职业教育定位，去“职业教育”严重影响我国人才培养。“普职相当”是我国发展教育的基本战略，而这一战略遭遇质疑。当前，不少地方的家长都呼吁提高普高录取率，减少中职招生，让更多学生能进普高。近年来的两会上，都有人大代表、政协委员提出提高普高录取率，或者“取消中考，普及普通高中，把高中纳入义务教育”的建议，得到很多家长的支持。^[3]而这存在两方面问题。一方面，我国高中阶段教育的普职比已经不是5:5，即舆论广泛关注的“一半学生进中职”。根据2020年全国教育事业发展统计公报，2020年，我国普职招生比为57.62%:42.38%，普职在校生比为60.04%:39.96%。也就是说，普职比已经为6:4左右。根据教育部发布的2021年教育数据，2021年，我国普职

招生比为 64.92%:35.08%，普职在校生比 66.51%:33.49%。当前，普职比已经是 6.5:3.5 了。可家长对这样的普职比依旧不满意。那么，把普职比提高到 7:3 或者 8:2，家长就会满意吗？因为还有 30%、20% 的学生会进职业学校。需要注意的是，部分家长表示，普职可以分流，但不能“强制分流”，应该由学生自主选择。但提高普职比根本解决不了这一问题。因为我国中考录取是按招生计划进行，只要有中职的招生计划，就必定会有学生去中职，对于不愿意去中职的学生，就会有强制意味。2022 年，北京对部分普通高中实行“登记入学”招生改革，^[4]即由学生申请登记，学校直接按申请学生的初中综合素质评价与学业水平测试成绩录取，不需要考试。此举被认为给学生进普高创造更多机会，但是却没有改变普职分流的现实，“登记入学”不成功以及中考分数没有达到普高录取线的学生，还得进中职学校。另一方面，每个学生的个性、能力是不同的，到高中阶段，学生能力的分化程度会更高。要求所有高中学生都学一样的课程，这并不符合人才培养规律。据统计，就是在普职比 5:5 的情况下，每年普通高考在满分 750 分的情况下，都有相当数量的学生考分只有一两百分。各地高职院校通过普考录取学生的分数线有不少为 150 分到 200 分。这表明，不是所有学生都适合普高课程。所有学生都学普高课程，会导致高中教学组织难度加大，出现大批学习困难学生在高中毕业后升学，还是得进高职院校。

那么，是不是高等教育阶段也不要高职院校呢？综观全世界高等教育发展，就是发达国家，进行职业教育的高等教育规模所占比重都超过 90%，包括学校的整体办学就是职业教育，以及部分专业进行职业教育，培养高素质技能人才。这是由社会的人才需求决定的。一个国家不可能需要那么多的学术人才。可我国当前

几乎所有本科院校，都希望办为综合性大学。2014 年，我国教育部曾推进 600 所地方本科院校转型进行职业教育，可是效果却不理想，很多地方本科院校不愿意转型，认为转型职业教育是“降格”。由于本应该进行职业教育的高校，都不安于职业教育的定位，这导致我国高等教育的人才培养结构、质量都与社会需求脱节。相当数量的地方本科院校，就围绕考研组织教学，追求考研率，这导致考研高考化，越来越多的本科毕业生把考研作为自己本科毕业后的选择。据统计，2022 年我国考研人数达到 457 万。应试考研不但严重影响本科教育质量，而且也影响本科毕业生的就业，考研不成功的学生因没有接受完整的本科教育，缺乏就业竞争能力。这是把职业教育定位为“层次教育”的必然，确切地说，职业教育在“层次教育”的定位下，已被严重“矮化”“污名化”，很多学校都不愿意在校名中提“职业”，希望改名为“应用”或“技术”，^[5]可就是改名为“技术”，不还是在进行职业教育、培养职业技术人才吗？我国高等教育领域存在举办应用本科、技术本科、职业本科之争，而这些争论的本质，就是不愿意举办职业教育，可他们的实质就是职业教育。

二、全新的职业教育定位：从“层次教育”到“类型教育”

2019 年，国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》提出，职业教育要“由参照普通教育办学模式向企业社会参与、专业特色鲜明的类型教育转变”。新修订的《职业教育法》以立法的方式明确了职业教育作为“教育类型”的定位。如何理解“类型教育”，对于推进职业教育健康发展至关重要。如果继续以“层次教育”思维发展作为“类型教育”的职业教育，那么职业教育依旧是比普通教育低一层次的教育类

型,这难以提高职业教育的地位和质量,也就难以缓解全社会的教育焦虑。有一些人认为,取消中职可以缓解家长的焦虑,给义务教育阶段的“双减”创造良好的环境,这属于想当然。取消中职,所有学生都上普高,除了前述的学生学习能力问题之外,普高之间也存在办学质量差距,学生要在高中毕业后进入更好的大学,就要争着进更好的普高,而且,这使学生的选择更单一。恰恰是单一的选择,会制造教育的焦虑。只有扩大学生的成才选择,让每个学生自主选择适合自己的人生发展道路,才能缓解焦虑。把职业教育定位为类型教育,就是给学生拓宽成才选择。当职业教育和普通教育完全平等时,学生就可根据自己的个性、能力选择适合自己的教育。作为“类型教育”的职业教育,有以下几个特点。

第一,职业教育不再是“低分学生”接受的教育,而是学生根据个性、能力选择的教育。在“层次教育”定位下,加上以考试分数作为“分层”依据,我国基础教育出现了唯分数、唯升学办学导向,学校教育和家庭教育均关注学生的知识教育,而忽视学生的个性、兴趣、综合素质培养。学生选择普通教育和职业教育,不是根据自己的兴趣、能力,而是根据分数高低。而且,对学生和家长来说,这根本不属于选择,选择低人一等的职业教育,是无奈的、被动的。作为类型教育的职业教育,则不然。不论从社会地位,还是教育质量方面,职业教育和普通教育都是平等的。如果能学到先进的技术,有和普通教育学生平等甚至更好的发展空间,职业受到尊重,我国学生的选择将变得多元。

第二,职业教育不是参照普通教育办学,而是要按技能人才培养规律、以就业为导向,推进产教融合、校企合作办学。虽然我国一直强调职业院校要以就业为导向办学,然而,观察我国职业院校的办学模式,近年来都存在参

照普通教育办学的情况,如中职普高化、追求升学率;高职追求专升本率,以参加科研活动的表现考核、评价教师。作为类型教育的职业教育,则要探索与普通教育不同的特色办学模式,以就业为导向,围绕培养高素质技能人才,建设“教师+工程师”双师队伍,推进现代学徒制。

第三,职业教育不再是“断头路”,而是包含从中职到博士层次的完整教育体系。作为“层次教育”的职业教育,主要是中等职业教育,以及专科层次的高职教育,而作为“类型教育”的职业教育,则不但有中职、高职,还有本科、硕士、博士层次的职业教育。这不但打通了之前职业教育的“断头路”,而且也有利于各级各类学校根据本校的办学条件、社会对人才的需求,确定办学定位,形成合理的人才培养结构。

三、以“类型教育”定位与思维推进全面教育改革

为把职业教育建设为类型教育,我国于2019年设立了一批新的职业本科院校——职业技术大学,采取的模式是高职院校升本后,更名为大学,但要求在校名中保留“职业技术”字样,希望以此改变社会对职业教育的认知,职业教育不但有中高职层次,还有本科层次。同时要求这些大学必须坚持职业教育的定位,不能在升本后就不安于职业教育。但是,职业本科的出现,并没有改变社会对职业教育的认识,职业本科仍然被视为比普通本科低一层次的本科。而且,这种做法,还令本应举办职业教育的地方本科院校,也心安理得地偏离办学定位不举办职业教育。显然,要把职业教育真正建设为与普通教育平等的类型教育,就必须以“类型教育”定位与思维推进我国整体教育改革。建设职业教育类型教育,要把握以下几

个关键点。

第一,义务教育阶段落实“五育并举”,加强劳动教育,重视职业启蒙教育。由教育部印发的《义务教育课程方案和课程标准(2022年版)》明确,2022年秋季学期起,劳动课将正式成为中小学的一门独立课程。一些家长不理解为何在人工智能时代还要强调对学生进行劳动教育,并认为脑力劳动也是劳动,没有必要让学生从事体力劳动。这是对劳动教育的错误认识。正是由于对劳动教育的弱化、边缘化、软化,我国不少学生缺乏正确的劳动价值观,漠视劳动、漠视普通劳动者、不珍惜劳动成果,这也直接影响学生对接受职业教育、成为技能人才的想法。

劳动教育有三方面价值。其一,培养学生自主生活的能力,增强学生的独立性和责任心。有的家长包办孩子除学习之外的一切,不让孩子做任何家务,不少学生到了上大学阶段还不具备基本的生活能力。其二,培养学生形成崇尚劳动、热爱劳动的劳动价值观。我国一些学校和家庭对学生从小进行“不好好读书,今后就去工厂、工地干苦力”的“恐吓式”教育,这不但会局限孩子的成才选择,也会让学生形成“以去工厂当工人为耻”“从事技能工作没面子”的价值观念。调查显示,职业院校学生有超过六成不愿意去工厂做蓝领,^[6]而我国制造业人才缺口达到3000万。其三,拓宽学生的视野,培养孩子的学科兴趣、职业兴趣,对学生进行职业启蒙。参加生产劳动、服务劳动、社会实践,学会烹饪、养鱼养花、接触先进的劳动技术,这会在体验中探索、发展自己的兴趣。由于只关注书本知识学习,缺乏对社会的了解,不少高中毕业生在选择大学和专业时,根本不知道自己究竟喜欢什么专业,适合从事什么职业,往往按家长或老师的意见选择,进大学后才发现不喜欢所选专业。开展劳动教育,对学

生进行职业启蒙,要求学校教育和家庭教育各司其职。学校应按劳动教育的要求,加强师资、课程、劳动场地建设,不能把劳动教育理解为给学生布置打扫卫生、拔草的任务,更不能把劳动作业变为家长作业,而要进行科学的课程设置,在校园里建立进行劳动教育的实验室、劳动基地,让学生在劳动教师的带领下,在劳动过程中参与、体验、观察、分析。家庭教育则要重视对孩子的生活教育、生存教育与生命教育。家庭教育的首要责任是培养孩子的独立性和责任心,把孩子培养为今后能自食其力的合格劳动者。

第二,高中教育阶段推进普职融合,探索新的高中模式。新《职业教育法》提出,“国家优化教育结构,科学配置教育资源,在义务教育后的不同阶段因地制宜、统筹推进职业教育与普通教育协调发展”。取消了之前的“分流”提法。如何做到普职协调发展?部分专家的解读是,结合各地的经济发展情况与人才需求,自主确定适合的普职招生规模。这并不能真正做到普职协调发展,如果职业教育还是低人一等,再怎么调整普职比例都无法消除焦虑。

要推进普职协调发展,结合我国的国情,应探索推进普职融合的高中教育方式,建设新型的综合高中。每所综合高中既开设普通高中学术课程,又开设技职课程,由学生自主选择。举办综合高中一方面解决了高中分流问题,另一方面解决了中等职业教育问题,还可提高所有高中的办学质量,原来上普高的学生可以选修部分技职课程,而原来上中职的学生也可选修普通的学术课程。综合高中能否办好,是否会因学生不愿意选择技职课程,最终“普高化”,关键在两方面。一方面,技职课程是否有特色、高质量,要按照高质量标准投入开设技职课程。另一方面,选择技职课程的学生,是不是与选择普通学术课程的学生一样的升学与职业发

展机会。结合现实,一步到位将所有高中都举办为综合高中并不现实。作为过渡,可以推进高中多样化办学,探索举办三类不同高中。一是学术高中,这类高中主要开设学术课程,满足培养学术人才的需要,可占高中比例的20%~30%,学生高中毕业后主要参加普通高考。二是综合高中,将一般普通高中和职业高中进行合并,给学生提供普高和技工课程,这类高中可占50%~60%,学生高中毕业后可自主选择参加普通高考或职教高考。三是技术高中,把目前的中专、技校建设为技术高中,并主要采取中高职贯通、中本贯通培养方式,培养学生成为高素质的技能人才,这类高中可占10%~20%。^[7]

在高等教育普及化时代,中职教育的功能也将发生变化,要从以前培养中等职业技术人才,转向为高等职业教育培养人才打基础、做准备。调查显示,随着近年来高职扩招,我国各地的中职毕业生选择升学的比例已经近七成。^[8]在此背景下,建设综合高中就更具现实意义。综合高中有助于让学生在高中阶段打下更宽厚的基础。

第三,建设与普通高考平等的职教高考制度。新修订的《职业教育法》规定,“高等职业学校和实施职业教育的普通高等学校应当在招生计划中确定相应比例或者采取单独考试办法,专门招收职业学校毕业生”。建立并完善与普通高考平等的职教高考制度,是确立职业教育“类型教育”平等地位的关键措施。职教高考制度不同于之前的技能高考,技能高考是针对高职院校招生的考试,职教高考则是针对高等职业院校、专业招生的考试。建设职业教育类型教育,不能片面认为只有高职院校、职业本科进行高等职业教育,地方本科院校以及综合性院校培养技能人才的专业,都进行职业教育,因此应该都可通过职教高考招生。这无疑将提高职教高考的吸引力,扭转社会对职业教育的认识。推进职教高考,必须强化对学生的过程评价,关注学生学习技能课程的过程以及掌握技能的情况,以引

导学生重视技能学习,而不是以应试方式对待技能测试。

第四,落实和扩大学校办学自主权,建立现代学校制度。职业院校要办出高质量和特色,必须拥有办学自主权,灵活地根据社会需求变化,调整专业设置、课程设置,探索创新人才培养模式。因此,必须落实和扩大学校的办学自主权,同时在学校内建立用好办学自主权的治理结构。发展职业教育,需要校企结合。深层次的校企合作,应该是现代学校与现代企业之间的合作。从学校办学角度看,应该由教授委员会(教师委员会)按培养质量要求,遴选合作的企业,制定合作的方案,并监督实施。如职业院校学生的学生实习,就应该遴选有资质的企业开展实习,要确定实习的方案,评估实习的质量。不能由行政人员或行政部门随意选定。企业在与学校进行合作时,追求的不应该是从合作中获得现实利益,而是要从履行社会责任、整体提高行业技能人才素质角度意识到产教融合、校企合作的重要性。目前,采取“订单培养”方式的校企合作还比较深入,而其他形式的校企合作则多停留在表面,企业并无参与合作的积极性,甚至认为有关技能人才只需从社会上招聘进行简单培训即可派上用场。为此,深入推进产教融合,需要考虑我国产业的现实发展情况,要培养高素质的技能人才,需要职业学校提高培养质量标准,也要对产业进行升级换代。低端产业、企业的存在,会影响到职业院校的办学以及学生学习技能的积极性。

第五,各级政府要形成新的教育发展新观,推进教育管理与评价改革。办好职业教育的过程,也是构建良好教育生态的过程。考核各地政府发展教育,要重视对当地教育生态的评估。如果当地基础教育存在严重的唯分数、唯升学导向,则表明未形成良好教育生态。要坚定推进教育领域的管办评分离改革,强化地方政府依法治教。我国基础教育存在的学校不坚持“五育并举”问题,根源就在地方政府没有依法治教。依法治教要求地方政府要依法按国

家规定的课程要求,保障师资建设、课程建设投入,同时,依法监督学校开齐开足开好所有国家规定课程。但现实中,有的地方政府为节省办学投入、打造升学政绩,并不按规定保障美育、体育、劳育师资建设投入,也对有的学校不开齐不开足美育、体育、劳育课程视而不见。发展职业教育也是如此。要给学生高质量、完整的教育,必须转变政府的教育政绩观。

新《职业教育法》还明确规定,职业学校学生在升学、就业、职业发展等方面,与同层次普通学校学生享有平等机会;用人单位不得设置条件妨碍职业学校毕业生平等就业、公平竞争,机关、事业单位、国有企业在招录、招聘技术技能岗位人员时,将技术技能水平作为录用、聘用重要条件。这就要求地方在党政机关、事业单位、国有企业招聘人才时,不能再一味提高学历门槛,应该带头扭转唯学历、唯名校用人导向,以此倡导形成“淡化学历,崇尚技能”的社会氛围。

[参考文献]

[1]杨洁.突破职教困境 实现“弯道超车”[N].中国青年

报,2021-12-06.

[2]熊丙奇.赚“人头费”的强制实习必须遏制[N].光明日报,2022-01-27.

[3]甘华田代表:建议取消中考、普及高中 改为10年义务教育[EB/OL].中国网, http://henan.china.com.cn/m/2022-03/07/content_41896606.html, 2022-03-07.

[4]王峰.北京试点重磅招生改革:学生“免试”升高中,探索多元录取[N].21世纪经济报道,2022-03-23.

[5]杨建德代表:建议将“职业技术”院校改为“应用技术”院校[EB/OL].澎湃新闻, https://m.thepaper.cn/rss_newsDetail_17030440, 2022-03-09.

[6]杨洁.超六成受访职业院校学生毕业后不愿选择当“蓝领”[N].中国青年报,2021-10-11.

[7]熊丙奇.取消初中后普职分流,国内高中教育将会采取什么模式?[EB/OL].界面新闻, http://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-04-25/doc-imcwipii6376160.shtml?finpagefr=p_115, 2022-04-25.

[8]中职学生升学调查显示:65%中职生进入高等院校[N].中国青年报,2022-04-11.

责任编辑:文心

The Breakthrough Point of Vocational Education Reform: From 'Level of Education' to 'Type of Education'

Xiong Bingqi

[Abstract] The newly promulgated 'Law on Vocational Education' has clearly stated that vocational education is an education type of equal importance in status as general education. However, what's the definition of education type. There are many vague understandings in China's education system. This paper believes that in order to reposition and develop vocational education in the mindset of an education type, it is necessary to fundamentally eliminate the thinking of vocational education as a "level of education". In order to promote education reform in all aspects, local governments shall take it as their primary responsibility to build healthy education ecology.

[Key Words] Vocational Education; Education Type; Education Fairness; Education Quality