

中等职业教育政策目标演进及其人才培养启示

候玉娜 雷佳瑜

[摘要]中等职业教育是开发高素质青年劳动者和技术技能型青年人才的主体。通过回顾与梳理改革开放40多年以来中等职业教育相关政策制度文件发现,我国中等职业教育的人才培养目标经历了由最初的“分类培养技术工人”到“培养高素质劳动者和中初级专门人才”,再到“培养技能型人才”及“技术技能型人才”的历史阶段。重新思考中等职业教育在社会主义现代化建设进程中的功能定位及对构建现代化职业教育体系的作用价值,有助于为未来我国技术技能型青年人才的培养提供方案参考。

[关键词]中等职业教育;政策目标演进;青年人才培养

[基金项目]重庆市教育科学规划重点课题“新发展格局下增强职业教育适应性理论 and 实践研究”(K22YC202038);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“技术技能供求匹配视角下我国现代职业教育体系内容及培养模式研究”(SWU2209213)

[作者简介]候玉娜,博士,西南大学教育学部副教授,硕士生导师。

雷佳瑜,西南大学教育学部硕士研究生。

21世纪初期,我国确定了产业结构优化升级的政策方向,产业发展开始走新型工业化道路,实现从劳动与资源密集型向技术密集型转化。产业结构的升级需要技术技能型人才培养的支持,标志着我国教育功能发展实现从精英化时代偏重学术功能的教育,转向学术功能与经济功能并重的教育。^[1]2020年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》确定了2035年基本实现社会主义现代化的远景目标^[2],这一目标能否实现,与技术技能人才培养体系的构建是否成功有着密切的关系。作为与国家经济社会发展联系最为紧密、最为直接的教育,中等职业教育的数量、结构与质量关乎国家的劳动力结构和经济社会的可持续发展。党的二十大报告提出,“教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑”,“必须坚持人才是第一资源”。^[3]青年人才与中国式现代化紧密相连,是实现经济社会高质量发展的关键资源、宝贵财富和重要后备军。作为基础性的职业教育,中等职业教育成为开发高素质青年劳动者和技术技能型青年人才的主体。

近年来,关于中等职业教育的功能定位与人才培养目标的探讨从未停息。对中等职业教育存在的必要性,如中等职业教育“在纵向职业教育体系中是否还有必要存在”,“在横向中等教育类型中是否还有必要存在”的讨论也不绝于耳。本研究通过梳理改革开放40多年以来我国有关中等职业教育发展的相关政策文本,分析与比较不同历史时期中等职业教育人才培养目标的政策表述,重新思考新时代中等职业教育在社会主义现代化建设进程中的功能定位,以及中等职业教育人才培养在构建现代化职业教育体系中的作用价值,以期为未来我国技术技能型青年人才的培养提供方案参考。

一、改革开放以来我国中等职业教育人才培养目标的政策演进

（一）中职教育的恢复期（1978—1984年）与发展期（1985—1997年）：为经济建设培养急需的中级技术工人和管理人才

1978年十一届三中全会的召开拉开改革开放的帷幕，党和国家的工作重点转移到经济建设上来，要求教育事业的发展必须与国民经济发展相适应。针对当时技术人才严重短缺无法满足经济建设需要的问题，1980年，国务院发布《关于中等教育结构改革的报告》，提出改革中等教育结构、发动多渠道社会力量，多种途径^①举办中等职业学校，大力发展职业技术教育。^[4]1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》（以下简称《决定》）发布，指出经济建设所需的职业技术教育没有得到充分发展，还不能完全适应社会主义现代化建设的需要，因此提出争取在五年内实现普通高中和中职院校招生数大体相当的目标，并将中等职业教育作为发展职业技术教育的重点，充分发挥中等专业学校的骨干作用。^[5]这一时期中等职业教育的规模快速回升，包括中等专业学校、技工学校、职业中学、农业中学在内的各种类型的中职学校纷纷兴起。中等职业学校招生数几乎占据高中阶段教育的半壁江山。据统计，1998年中等职业教育招生人数达530.03万人，占高中阶段招生比例的56.96%。^[6]中职学校数量及招生规模的增长实现了中等教育结构的合理化。

这一时期中职教育的人才培养目标被表述为：“中等专业学校主要培养中级技术人员或管理人员；技工学校主要培养中级技术工人；职业高中既培养初级技术和管理人员，也培养技术工人和从业者；民办中等职业教育，培养地方经济和产业所需要的各类人才。”在以恢复和重建为发展目标的经济建设初期，劳动力市场对技术人才的需求主要体现在数量层面。因此这一阶段多种形式的中等职业学校“整齐划一”的扩张规模确实满足了经济建设对人才的数量需求。然而，短时间内的快速扩张，缺乏宏观层面对中等职业教育布局与发展的整体规划以及对中职学校人才培养质量规格的具体要求，各地区、各类型中职学校“各自为政”地进行人才培养，这也为下一阶段中等职业发展的危机埋下伏笔。

（二）中职教育的低谷期与调整期（1998—2002年）：培养具有综合职业能力的“高素质劳动者”及“中初级专门人才”

20世纪90年代后期，随着经济体制改革的深入，社会主义市场经济对人才的需求水平及层次不断提升。计划经济体制下形成的中等职业学校布局及内部结构导致中职学校分布分散、办学规模小、专业设置重复、办学效益不高等问题日益突出，无法适应经济社会发展的需要，严重制约了中职教育发展，导致中等职业学校毕业生就业困难。另一方面，1999年开始的高等教育扩招赋予了普通高中更多的高等教育升学优势及招生吸引力，因而挤压了中职学校的生源及招生规模。2000年，中等职业教育在校学生数从1998年的1554.57万下降到2001年的1164.94万，降幅高达25.06%。^[7]

为了改善这种情况，1999年教育部开始进行中等职业学校的布局和内部结构调整以及示范学校建设。当年教育部出台《关于调整中等职业学校布局结构的意见》，提出采取合并、共建、联办、划转四种形式，调整中等职业学校局部结构。^[8]伴随着中等职业教育的布局 and 结构调整，这一时期各类中职学校的培养目标之间的界限逐渐模糊，中等职业教育的人才培养目标逐渐统一。2000年3月教育部下发《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》对中职学制进行了明确的规定：全日制中等职业学校学历教育一般招收初中毕业生或具有

^①主要通过以下五种途径实现中等教育结构改革及中等职业教育规模的扩大：1.在普通高中增设职业教育课程；2.将部分普通高中改为职业（技术）学校、职业中学、农业中学；3.各行各业举办形式灵活多样的职业（技术）学校；4.积极发展和办好技工学校；5.努力办好中等专业学校。

同等学力者,基本学制为3至4年,以3年为主。^[9]同年,教育部印发《关于制定中等职业学校教学计划的原则意见》进一步确定了中等职业学校的人才培养目标,即:“中等职业学校培养与我国社会主义现代化建设要求相适应,德智体美等全面发展,具有综合职业能力,在生产、服务、技术和管理第一线工作的高素质劳动者和中初级专门人才。”^[10]

这一时期中等职业教育无法适应经济社会发展的新变化而进行的被动调整 and 改革迫使其发展方向与路径从规模拓展转移到质量提升上来。然而值得注意的是,这一时期中等职业教育人才培养目标的表述中缺乏对“职业能力”“高素质”及“专门”等关键词的明确界定。职业教育要培养的高素质人才与普通教育、素质教育要培养的人才难以区分,职业教育人才在技术技能方面的特殊性和专门性并没有得到充分的体现。人才培养目标上的模糊造成中等职业学校人才培养实践和改革过程缺乏具体的操作依据和评价标准。这一阶段中职教育的结构调整并未真正触及中职学校内部如专业建设、课程教学及师资队伍等核心基础,因此无法完全满足经济社会发展对专业且高质量劳动者的素质要求。

(三) 中职教育的机遇期与内涵发展期(2003—2011年):从培养“高素质劳动者”到培养“技能型人才”

2003年底,党中央召开全国人才工作会议,首次提出“高技能”人才概念,把培养技能型人才纳入全党人才工作的范畴。会后发布的《中共中央国务院关于加强人才工作的决定》要求“树立科学的人才观”,并重新界定了人才标准,提出了人才任用的原则。^[11]至此,中等职业教育的人才培养目标以“技能”为关键词,发生实质性变化,具体可见于自2005年起教育部颁布的一系列中等职业教育改革发展的相关政策,如2005年《教育部关于加快发展中等职业教育的意见》^[12]、2008年《教育部关于进一步深化中等职业教育教学改革的若干意见》^[13]、2009年《教育部关于制定中等职业学校教学计划的原则意见》^[14]、2010年《中等职业教育改革创新行动计划(2010—2012)》^[15]、《教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》^[16]等文件中对中等职业教育人才培养目标的表述均从“高素质劳动者”逐渐向“技能型人才”过渡。

2005年10月国务院印发《国务院关于大力发展职业教育的决定》(以下简称《决定》),将职业教育的人才培养目标表述为“以服务社会主义现代化建设为宗旨,培养数以亿计的高素质劳动者和数以万计的高技能专门人才”,并提出“以服务为宗旨、以就业为导向”的职业教育办学方针,积极推动职业教育从计划培养到市场驱动转变,从政府直接管理向宏观引导转变,从传统的升学导向向就业导向转变,推动职业院校更好地面向社会、面向市场办学。^[17]自2005年起,我国大力推动中等职业教育的基础能力建设,既包括专业与教材^②、课程教学与实训基地^③、职教中心^④与示范性院校^⑤等硬件建设,还包括师资队伍^⑥和管理制度等软件建设。

② 2010年,教育部印发新修订的《中等职业学校专业目录(2010年修订)》,强调重点发展面向现代农牧业、先进制造业、现代服务业和战略性新兴产业等专业,加强服务区域特色产业,强调五个对接(专业与产业、企业、岗位对接,专业课程内容与职业标准对接,教学过程与生产过程对接,学历证书与职业资格证书对接,职业教育与终身学习对接)。

③ 2008年12月教育部印发《关于进一步深化中等职业教育教学改革的若干意见》指出推动中等职业学校教学从学科本位向能力本位转变;调整课程结构,促进课程内容综合化、模块化,按照相应职业岗位(群)的能力要求,采用基础平台加专门化方向的课程结构,设置专业技能课程;加强精品课程和教材开发,组织评选1000门精品课程和2000种左右精品教材;加强中等职业学校实训基地建设。

④ 2006年6月国家发展和改革委员会、教育部、劳动和社会保障部发布《关于编制中等职业教育基础能力建设规划的通知》,中央专项投入重点支持建设1000所左右县级职教中心(或县级职业学校)和1000所左右示范性中等职业学校,进一步推动中等职业学校改善办学条件,扩大培养规模,提高教育质量,力争实现到2010年中等职业学校年招生达到800万人、与普通高中招生规模大体相当的发展目标。

⑤ 2010年,教育部印发《职业教育改革创新行动计划(2010—2012)》及同年的《教育部人力资源和社会保障部财政部关于实施国家中等职业教育改革发展示范学校建设计划的意见》发布,明确提出在全国范围内重点支持建设一批中等职业教育改革发展示范学校,这是实现中等职业教育发展从注重扩大规模到全面提高质量这一阶段性转折的关键环节。

⑥ 2011年11月,教育部、财政部联合下发《关于实施职业院校教师素质提高计划的意见》;2012年10月18日,教育部、财政部、人力资源和社会保障部、国务院国有资产监督管理委员会联合印发《职业学校兼职教师管理办法》;2013年,教育部印发《中等职业学校教师专业标准(试行)》均为中职教师队伍建设和明确了方向和依据。

进入新世纪,国家人才观念的历史性突破推动中等职业教育人才培养目标和办学方针转向:以就业为导向面向市场办学。中等职业学校试图打造一条适应产业与经济社会发展步伐和自身内涵式发展规律的道路。然而这个时期提出的面向市场目标仅仅停留在口号阶段,中职学校启动的“供给侧改革”并未充分关注到劳动力市场中的“需求侧信号”。在对不同产业、行业及职业的技能需求缺乏了解的情况下进行的自身基础能力建设可能造成中职学校培养的人才在技能类型、内容及水平等方面与劳动力市场的技能需求不匹配,进而导致人力资源浪费及经济效率损失。

(四) 中职教育的体系构建与黄金发展期(2012年至今):培养初、中级技术技能型人才

进入21世纪以来,职业教育的发展被提升到国家战略的高度,建设有中国特色的现代职业教育体系成为这一阶段的重要战略任务。2012年教育部颁发《国家教育事业第十二个五年规划》,提出“中等职业教育重点培养现代农业、工业、服务业和民族传统工艺振兴需要的一线技术技能人才”^[18]。2012年以后,我国官方文件中对中、高等职业教育人才培养目标统一表述为“培养技术技能人才”。

2012年国务院再次召开全国职业教育大会,并着手建立现代职业教育体系。2014年《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》(下文简称“《规划》”)明确了职业教育的建设目标为“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”。《规划》还明确了中等职业教育在现代职业教育体系中具有基础作用,强调为初高中毕业生开展基础性的知识、技术和技能教育,培养技能人才,并将普及高中阶段教育的重点放在中等职业教育。^[19]2017年,国务院颁发《国家教育事业“十三五”规划》提出:“强化地市级人民政府对中等职业教育的统筹规划,根据城镇化和产业布局调整完善职业学校布局,根据产业发展对技术技能人才的需求优化职业教育体系结构。”^[20]2019年国务院印发关于《国家职业教育改革实施方案》中要求精确服务区域发展需求,加大对民族地区、贫困地区和残疾人职业教育的政策、金融支持力度,积极招收初高中毕业未升学学生、退役军人、退役运动员、下岗职工、返乡农民工等接受中等职业教育。^[21]为了确保构建现代化职业教育体系进程中技术技能人才的培养质量,各项政策不断出台落地:中等职业学校的专业设置不断满足产业与经济发展的需求^⑦;现代学徒制、产教融合和校企合作得到政府层面的政策保障^⑧;中等职业教师队伍建设进一步深化,各种“双师型”教师理念开始落地。^⑨

这一时期,中国现代职业教育的发展道路已基本确定,职业教育发展进入黄金时期。职业教育人才培养的衔接通道被进一步打通,多样化的教育选择为我国青年人成才及可持续的终身发展搭建了四通八达的“立交桥”。中等职业学校面向市场办学的方针与口号变成了具体可行的政策措施。中等职业教育如何精准服务于区域经济社会发展需求,服务于重点区域、产业及群体成为未来发展亟须探讨和攻克的难题。

⑦ 2015年《教育部关于深化职业教育教学改革 全面提高人才培养质量的若干意见》印发,研究制定规范职业院校课程建设和教学实施的有关意见,调整和补充了中等职业学校专业目录,遴选和建设了一批国家产业发展急需的示范专业点,深化100个国际水平专业教学标准的开发与应用试点。2016年,教育部加强专业、课程和教材建设,修订中等职业学校专业目录,推动了我国职业教育专业设置的优化。2021年教育部关于印发《职业教育专业目录(2021年)》的通知对职业教育专业目标进行了全面修订,指导职业院校全面修(制)订并发布实施相应专业人才培养方案,推动专业升级和数字化改造。

⑧ 2014年教育部印发《关于开展现代学徒制试点工作的意见》,提出“各地要高度重视现代学徒制试点工作,加大支持力度,大胆探索实践,着力构建现代学徒制培养体系,全面提升技术技能人才的培养能力和水平”。2016年国家发展和改革委员会、教育部、人力资源和社会保障部联合启动实施了职业教育与产教融合、校企合作,加快建设现代职业教育体系,全面增强职业教育服务经济社会发展能力。2018年,教育部等六部门联合印发了《职业学校校企合作促进办法》,旨在促进、规范、保障职业学校校企合作,发挥企业在实施职业教育中的重要办学主体作用。

⑨ 2016年教育部联合七部门印发了《职业学校教师企业实践规定》,落实了教师企业实践制度。教育部2017年颁布《职业院校教师素质提高计划项目管理办法》,2018年教育部等五部门印发的《教师教育振兴行动计划(2018—2022年)》再次明确提出大幅增加培养具有精湛实践技能的“双师型”专业课教师。

二、中等职业教育政策目标演进对我国青年人才培养的启示

改革开放40年来我国中等职业教育政策中对人才培养目标的表述经历了由开始的分类培养技术工人到培养高素质劳动者和中初级专门人才,再到培养技能型人才及技术技能型人才的转变过程。不难看出,“技术技能”逐渐成为我国中等职业教育人才培养目标的关键词。各个时期中职教育政策中人才培养目标的演进历程为未来我国青年人才的培养提供了可供参考的经验:1.中等职业教育的数量、质量与结构三者内在相互关联,单纯的规模扩张或过度强调普职比例不利于中职教育的内涵式发展;2.不同历史时期及新时代的中等职业学校究竟要培养什么样的人才,是中职教育人才培养“供给侧”改革无法回避的关键问题;3.中等职业教育人才培养如何真正做到面向市场,经济社会发展的技术技能信号能否被中职学校接收,是中职教育人才培养“供给侧”改革成败的关键。基于中等职业教育政策目标的历史演进及其经验,本文从以下几个方面对未来我国中职教育人才培养工作进行讨论与建议。

(一) 将培养“宽底”“可变”的技术技能型人才作为中职教育人才培养“供给侧”改革的重点目标

坚持中等职业教育的基础性地位,中等职业学校人才培养目标的基础性需要体现在以下两个方面。

第一,中等职业教育赋予劳动者经济社会发展所需的多样性和综合化的技术技能。随着我国工业化、城市化进程的加快,特别是科技进步及信息技术发展,劳动力市场对于劳动者素质的需求水平和类型也在悄然发生变化。主要表现在对技能型人才的素质要求不断综合化,从单纯的操作性/程序性技能需求向多元化的智力技能需求方向发展。^[2]职业或工作岗位对于劳动者技术技能内容结构的要求从单维度发展到多维度,需要个体具有灵活的应变能力、团队合作能力及处理各种“不均衡”的能力等。正是由于这种转变,职业的流动性将大大提高,越来越少的青年人会终身停留在一个固定的职业或工作岗位之中。未来的青年人在进行就业选择时,将不再仅仅关注能否就业及工作是否稳定,而会更多地考虑个人兴趣爱好、专业特长等,并将就业的重点转为到哪里就业,到什么产业/行业/职业就业以及具体完成什么工作任务。由于仅仅学会一项技术或进行一种技术技能培训可能使得劳动者难以适应各种变化,导致工作流动困难,因而中等职业学校应为劳动者提供多个专业技术领域(multiple specific skills)的综合化、多样性培训,培养指向几种不同的工作岗位或职业的具有“宽底”的初中级技术技能型人才。

第二,中等职业教育在终身教育体系及现代化职业教育体系中发挥衔接性、过渡性作用。中等职业教育除了需要满足劳动力市场对于技术技能型劳动者的需求之外,另外一个重要功能是为本专科层次的高等职业院校提供生源。随着终身教育体系的不断完善及现代职业教育体系四通八达“立交桥”的建立,中等职业教育作为义务教育后的类型教育,对于为个体提供更多的教育与职业选择机会,铺垫终身教育和终身发展的职业路径具有衔接性和过渡性的作用。由于现代职业教育体系必须体现终身学习的开放性,站在青年人才培养角度,取消或弱化中等职业教育均可能导致国家人力资源供给出现结构性“断层”,不利于劳动者技术技能结构完整。因此,中等职业学校应着力挖掘中等职业教育与高等职业教育在技术技能衔接方面的切入点,着力寻找中等职业教育与普通教育在技术技能融合方面的结合点。无论是学段间的衔接还是类型上的过渡,均应体现技术技能在广度、深度上的延续。在人才培养的过程中,需要通过多种教育形式给予中职学生学业发展和职业规划等方面的指导,为青年学生提供终身学习的机会,从而促进个体的可持续发展。

（二）将政府主导的技术技能需求预测作为中职教育人才培养“供给侧”改革的“需求侧”依据

纵观中等教育发展的不同历史时期，无论是中等职业学校还是学术研究领域均缺乏对劳动力市场技术技能需求的充分讨论与研究。因此中等职业教育规模的确定、结构的调整以及人才培养模式的改革均缺乏必要的实证依据，导致一定时期内我国中职学校人才培养目标的实现受阻，中职教育服务经济社会发展的能力受限。理解当下的劳动力市场对技术技能的需求以及这种需求为何及如何产生，对于揭示未来我国中等职业教育改革发展的具体方向与侧重点具有重要作用。对劳动力市场行业/职业及工作岗位的技术技能预测（Skill Anticipation and Forecasting）及人才需求分析是确保中职院校数量、结构、布局及人才质量规格持续符合劳动力市场需求的重要前提，也是解决目前中职教育与培训方面的人才供给与劳动力市场人才需求之间矛盾问题的重要手段。

世界范围内的技术技能需求预测研究与实践为我国提供了参考。目前技术技能需求测度最为常用的方法是基于工作任务模型（The Task Model）对行业/职业进行具体的工作任务分析，梳理各行业工作岗位中所涉及的具体任务及其对应的劳动者技术技能的内容、类型及结构。例如，美国的职业名称大典（Dictionary of Occupational Titles, DOT）以及职业信息网络（Occupational Information Network, O*NET）收集了从业者特征和工作本身特征两个方面的信息^⑩，对该国劳动力市场中各个职业/岗位的工作任务进行了详尽描述，并将工作任务划分为五种不同的任务类型^⑪，分别对应该工作岗位所需的劳动者技术技能类型。^{[23][24]}与之类似，世界银行“面向就业和生产率的技能（Skills Towards Employment and Productivity, STEP）”调查专门开发了工作任务模块，收集了多维度的工作任务信息。^[25]

我国已有相关研究单位^⑫使用问卷调查的方式对行业/职业的从业人员在工作岗位中需要使用的技能进行了衡量。但是已有关于工作任务技能的研究通常仅选取几个代表性省份，样本无法反映全国各个地区各行各业对于从业人员技能的需求水平。^{[26][27][28]}另外某些调查尽管覆盖全国所有省份，但主要收集劳动者本人对其从事的工作所需技能水平的自我评价信息（即自评工作是否需要很高的专业技能），主观性较强，难以真正反映客观的技能需求。^[29]自2014年以来，在教育部职教所和有关单位组织指导下，全国共有48个行指委负责完成了74个报告。^[30]然而这些报告大多停留在对行业/职业人才供给数量与结构的分析，未能预测经济结构调整和技术变革如何改变劳动力市场对不同技术技能的需求。因此这些报告并未被职业院校充分利用，对于人才培养的“供给侧”改革的引导作用十分有限。

未来应从国家层面，由政府有关部门主导推进全国性和地区性的劳动力市场人才技术技能需求调研并研制“行业/职业人才的技术技能需求报告”，为中职院校提供相应的“专业目录设置及更新指南”。这是提高中职专业与劳动力市场岗位适配度并逐步建立起中职技术技能人才培养体系的重要前提。中等职业学校也要有计划地开发相应工具对毕业生进行技术技能水平的测评，并评估课程建设、教材内容、教学设计、师资水平及培养模式等方面能否对应劳动力市场的技术技能需求，进而评估中等职业学校的人才培养质量，为“供给侧”改革提供重要的参考依据。

（三）将布局合理及结构科学作为中职教育人才培养“供给侧”与“需求侧”平衡的关键点

职业教育肩负着培养技术技能人才的重任，努力形成适应我国经济发展与产业转型升级，

⑩ 前者包括从业者的能力、职业兴趣、职业价值观、工作风格等个人特征，还有技能、知识、学历等从业要求；后者包括工作活动、工作环境、职业前景及其他相关信息。

⑪ 五种任务类型分别为：程序化认知任务、程序化操作任务、非程序化认知任务、非程序化操作任务及非程序化互动任务。

⑫ 如中国社会科学院人口与劳动经济研究所等单位组织实施的中国城市劳动力调查（China Urban Labor Survey, CULS）和中国企业-员工匹配调查（China Employer-Employee Survey, CEES）分别是国内最早在调查问卷中包含劳动力技能相关问题的住户调查和企业调查。2001年至2006年一共进行了四轮调查，第四轮调查在上海、广州、福州、武汉、沈阳、西安6个城市实施。

布局合理、结构科学的新格局是未来我国中等职业教育发展需要持续努力的方向。

1. 布局合理：中等职业学校布局应与地区产业/行业/企业布局相适应

前文强调了对劳动力市场技能需求预测的重要性，但值得注意的是，如果基于全球范围内技术革新对我国各行各业劳动者技术技能的需求预测进行中等职业教育“供给侧”改革，那么预测的不确定性将使改革的效果大打折扣。这是因为劳动力市场对于职业/岗位的技术需求通常是区域化的，需求预测通常也只是为了预防或解决地区间特定技术技能的供求不平衡问题。因此，中等职业学校布局结构的调整应以服务于区域经济和地方产业/企业发展为主导，应与产业/行业/企业布局相适应。首先，国家在统筹规划中职教育发展的过程中需要尤其强调地方政府责任，各级政府也应把中等职业教育纳入当地经济和社会发展的总体规划和财政预算范畴内，使得中职教育的发展和青年人才的培养符合当地经济社会发展的需要。例如各级地方政府在推进现代“三业”（农业、工业和服务业）发展的过程中，应把培育现代产业工人、新型职业农民及现代服务业从业者与发展中等职业教育任务统一起来，并与区域经济发展战略进行协调规划。其次，中等职业学校在人才培养方案的设计方面应主动调整专业布局结构，积极适应区域和地方经济社会发展。中等职业教育的规划者和政策制定者应定期思考与调查以下问题：地方对某个特定职业劳动力的技能需求水平及变化趋势如何？地方中等职业教育的毕业生在什么产业/行业/职业工作？地方中等职业教育毕业生接受的教育或培训与他们从事工作的技术需求是否匹配？

2. 结构科学：中等职业教育培训应与劳动力的知识技能结构相匹配

科技革命与技术进步对劳动力市场中劳动者素质及技术技能需求的影响一直是经济学研究的重要主题，其中一个核心议题是全球范围内的科技进步导致的工作任务要素重组，究竟会带来工作领域内的技术升级（up-grading）还是技术降级（down-grading）。与之相关的，劳动者技能需求的两极化（Polarization）现象，即劳动力市场对于拥有高级技术技能和初/中级技术技能人才的需求可能同步增长也被研究者广泛地研究和讨论。^[31]

假设依据知识及技能水平，将人才大致分为初级、中级和高级三个等级，已有研究表明，当前我国新增劳动力中，中级劳动力供给不足，高级劳动力占比偏大。^[32]当我国经历从劳动—资源密集型向技术—资本密集型转变的第一次工业化时，劳动力结构呈现“洋葱头”形状，即底部萎缩，中间层次扩大，接受过职业教育或培训的中级技术技能型劳动者增加。未来我国走向从技术—资本密集型向知识—人才密集型转变的第二次工业化时，劳动力结构将呈现“橄榄型”结构，尽管顶部高级劳动者的比例将适度增加，但中间层次对中级劳动者的需求也将持续扩大。这表明，在我国构建现代职业教育体系的进程中，应确保经过职业教育或培训的中级技术技能型劳动者在整个职业教育体系中占有足够的规模和比例，确保劳动力的职业教育/培训层次与经济社会发展不同阶段对劳动力知识与技能的结构需求相匹配。在大力发展高等职业教育、培养高水平技术技能型人才的同时，也应一以贯之地将中等职业教育对中级技术技能型人才的培养作为我国工业化进程中人才战略的重要组成部分。

参考文献：

- [1] 徐国庆. 中等职业教育的基础性转向：类型教育的视角[J]. 教育研究, 2021(4): 118-127.
- [2] 中国共产党中央委员会. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. [2020-10-29]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s6052/moe_838/202011/t20201104_498130.html.
- [3] 共产党员网. 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2022-10-25]. <https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院批转教育部、国家劳动总局关于中等教育结构改革的报告的通知[EB/OL]. [1980-10-07]. <https://www.pkulaw.com/chl/19e84755570b9561bdfb.html>.

- [5] 中国共产党中央委员会. 中共中央关于教育体制改革的决定[EB/OL].[1985-05-27].<https://www.pkulaw.com/chl/5082e7f34044f922bdfb.html>.
- [6] 刘文全,马君. 新中国成立70年中等职业教育的历史使命与变迁——基于中等职业教育政策文本分析[J]. 中国职业技术教育,2019(24):28-35.
- [7] 李红卫. 教育分流与职普比政策变迁研究[J]. 职教论坛,2012(27):14-19.
- [8] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《关于调整中等职业学校布局结构的意见》的通知[EB/OL].[1999-09-09].<https://www.pkulaw.com/chl/28d05d1b74d01678bdfb.html>.
- [9] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《关于全面推进素质教育、深化中等职业教育教学改革的通知》的通知[EB/OL].[2000-03-21].<https://www.pkulaw.com/chl/c304370cb3573d61bdfb.html>.
- [10] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《关于制定中等职业学校教学计划的原则意见》的通知[EB/OL].[2000-03-21].<https://www.pkulaw.com/chl/5b79ef1ee7276309bdfb.html>.
- [11] 中华人民共和国中央人民政府. 中共中央国务院关于进一步加强人才工作的决定[EB/OL].[2003-12-26].http://www.gov.cn/test/2005-07/01/content_11547.htm.
- [12] 中华人民共和国教育部. 教育部关于加快发展中等职业教育的意见[EB/OL].[2005-02-28].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200502/t20050228_181879.html.
- [13] 中华人民共和国教育部. 教育部关于进一步深化中等职业教育教学改革的若干意见[EB/OL].[2008-12-13].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200812/t20081213_79148.html.
- [14] 中华人民共和国教育部. 教育部关于制定中等职业学校教学计划的原则意见[EB/OL].[2009-01-06].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200901/t20090106_181873.html.
- [15] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《中等职业教育改革创新行动计划（2010-2012年）》的通知[EB/OL].[2010-11-27].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201011/t20101127_171574.html.
- [16] 中华人民共和国教育部. 教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见[EB/OL].[2011-08-30].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201112/t20111230_171564.html.
- [17] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于大力发展职业教育的决定[EB/OL].[2005-10-28].http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/moe_1485/tnull_12730.html.
- [18] 中华人民共和国教育部. 教育部关于印发《国家教育事业第十二个五年规划》的通知[EB/OL].[2012-06-14].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201206/t20120614_139702.html.
- [19] 中华人民共和国教育部. 教育部等六部门关于印发《现代职业教育体系建设规划（2014-2020年）》的通知[EB/OL].[2014-06-16].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A03/moe_1892/moe_630/201406/t20140623_170737.html.
- [20] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发国家教育事业第十二个五年规划的通知[EB/OL].[2017-01-19].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/19/content_5161341.htm.
- [21] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL].[2019-02-13].http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm.
- [22] 曹晔. 我国中等职业教育发展的战略性思考[J]. 教育与职业,2015(6):14-16.
- [23] CAIN P S, TREIMAN D J. The dictionary of occupational titles as a source of occupational data[J]. American Sociological Review, 1981(46):253-258.
- [24] BURRUS J, JACKSON T, Xi N, et al. Identifying the most important 21st century workforce competencies: An analysis of the Occupational Information Network (O*NET)[J]. ETS Research Report Series, 2013(2):1-55.
- [25] World Bank. Stepping up skills for more jobs and higher productivity[M]. Washington:World Bank, 2010:28.
- [26] 都阳,贾朋,程杰. 劳动力市场结构变迁、工作任务与技能需求[J]. 劳动经济研究,2017(3):30-49.
- [27] 周敏丹. 人力资本供给、工作技能需求与过度教育[J]. 世界经济,2021(7):79-103.
- [28] 周敏丹. 教育—工作错配对于劳动力收入的影响——基于中国城市劳动力调查的实证研究[J]. 劳动经济研究,2021(5):98-120.
- [29] 叶阳永. 普职教育结构调整：基于技能需求结构的分析[J]. 清华大学教育研究,2022(3):92-101+133.
- [30] 荀莉. 对接行业需求 优化专业设置 助推职业教育高质量发展——《行业人才需求与职业院校专业设置指导报告》总述[J]. 中国职业技术教育,2020(5):5-10.
- [31] LEVY F, MURNANE R J. Where will all the smart kids work?[J]. Journal of the American Planning Association,1992(3):283-287.
- [32] 姜大源. 关于加固中等职业教育基础地位的思考(全文导读)[J]. 中国职业技术教育,2017(9):18-20.

责任编辑：李露萍