

人口变动视域下区域中等职业教育政策供给路径研究

米靖¹ 薛利晨²

(1.天津职业技术师范大学 天津 300222;2.天津机电职业技术学院 天津 300350)

摘要:实现区域中等职业教育政策供给与人口高质量发展良性互动是推进教育强国建设的题中之意。我国中等职业教育发展政策调控具有指向性,区域教育政策往往聚焦于稳规模、调结构和谋出路。当前,解决区域中等职业教育生源规模问题的关键是要在应对学龄人口数量变化和持续提升人口红利需求的背景下,明确政策供给应当区分为供给型、需求型和环境型三种方式。政策供给的关键路径则包括建立区域学龄人口预测机制,统筹区域高中阶段教育资源供给;出台职普均衡融通政策,发挥区域中等职业教育教育机会供给的作用;搭建技能人才需求数字平台,引导区域中等职业教育人才培养方向;基于产业结构需求统筹中高本一体化人才培养,规范区域中等职业教育行为标准;规划适应面向终身发展与就业导向且协调融合的课程体系,科学调节区域中等职业教育的办学定位;构建高中阶段教育内部调节机制,多样化发展区域中职学校。

关键词:人口变动;中等职业教育;政策供给

中图分类号:G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-5727(2024)11-0055-09

在教育强国的建设进程中,人口变动是不可忽视且长期存在的一个重要影响因素。人口变动包括人口数量、质量、结构、迁移等方面的变动^[1],既对职业教育生源规模造成影响,也直接关系职业教育支撑人口高质量发展成效。我国中等职业教育(以下简称“中职”)作为现代职业教育体系的基础,近年来处于发展改革之中,全国各区域对中职发展政策的引导及成效不尽相同。因此,明确区域中职应对人口变动而应当采取的政策供给方向和内容,将常态化人口变动影响作为区域中职发展的重要依据,对于出台适切的职业教育政策具有重要意义。

一、政策调控对我国中职规模发展起关键作用

在国家政策宏观调控下,以不受受教育者在学期间个体自主行为影响的招生数量为观测变量,统计发现,自1985年以来中职规模变化大体呈现“两升两降”的趋势。

1996年以前,我国中职招生规模持续上升。为满足经济社会发展对人才的需求,1980年10月,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》,提出“要使各类职业(技术)学校的在校学

作者简介:米靖(1975—),男,博士,天津职业技术师范大学职业教育学院院长,天津市普通高校人文社会科学重点研究基地职业教育发展研究中心主任,教授,博士生导师,研究方向为职业教育学、教育史;薛利晨(1987—),男,天津职业技术师范大学自动化与电气工程学院2021级博士研究生,天津机电职业技术学院电气学院讲师,研究方向为职业技术教育学。

基金项目:2022年度天津市教育科学规划重大课题“新时代标杆城市中职改革发展的政策供给研究”(编号:AJE220004)

生数在整个高级中等教育中的比重大大增长”。为进一步推动高中阶段教育改革,1983年5月,教育部等部门联合出台《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》,明确提出到1990年高中阶段教育要实现职普比大体相当的目标。1985年5月颁布的《中共中央关于教育体制改革的决定》确立中职作为职业教育的发展重点。之后,中职招生规模逐年扩大且一度超过了普通高中,也为当时经济建设培养了大量急需专业人才,发挥了不可替代的作用^[2]。

为适应改革开放和高等教育扩招需求,我国持续调整教育结构,致使1997—2004年间中职招生规模缩小。在改革开放推动我国经济社会迅速发展的背景下,1992年,党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,产业发展和技术水平不断提升,对技术工人要求也不断提高。受此影响,中职规模从1997年开始缩小。1998年12月,教育部出台《面向21世纪教育振兴行动计划》,高等教育进入扩招阶段,大量高中阶段教育适龄人口被普通高中吸纳,进一步导致中职规模紧缩。

2005—2010年,在推进职普比相当的背景下,中职规模进入了第二次上升期。2002年8月,《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》发布,在要求扩大高等职业教育规模的同时,依然强调高中阶段教育职普比大体相当。2005年10月,《国务院关于大力发展职业教育的决定》发布,强调到2010年高中阶段职普比相当。这两份文件对稳定中职规模起到关键作用。

2011年至今,在稳规模并求质量的政策基调下,中职规模整体呈小幅下降趋势。高等教育阶段毛入学率的不断提高、产业发展变革对中职毕业生就业造成的挑战、中职学校办学质量的参差不齐等,均以不同程度影响着中职学校招生。尽管2009年以来中等职业学校学生免学费资助范围逐渐实现全覆盖,以及自2013年开始职普比相当成为了高中阶段教育督导的重要内容,但也没能扭转这一趋势^[3]。这一时期的政策文件在强调职普比大体相当的同时,更多强调稳定中职规模、提升质量,以及中职在现代职业教育体系中的基础性地位。近年来,普及高中阶段教育成为我国教育发展的战略重点,普通高中学位数虽有所增加,但不足以吸纳高中阶段教育适龄人口规模回升后的增量,使得中职规模下降幅度相对收敛,甚至办

学水平和质量较高的中职学校招生更旺。

总之,我国中职规模波动既受国家教育政策调控,也受经济社会发展、学龄人口变动、教育体系建设等因素影响。其中,职普比大体相当、稳定发展规模、坚持基础性地位等关键性政策话语始终对中职发展起着关键作用。在此基础上,我们意识到,我国中职整体规模变化是各区域执行国家调控政策的累加表现,因此有必要进一步澄清区域政策供给的具体作用情形。

二、区域中职发展及其政策供给现状

(一)区域中职规模发展概况

总体上,我国各区域中职规模存在差异。2018年,我国中职招生人数占初中毕业生人数的40%左右,高于21世纪以来的全球平均水平(22%~24%),但低于同期经合组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)与欧盟成员国的42%和47%^[4]。且这一比例从2011年便开始持续下降:2014年时还有18个省的中职招生比例超过40%^[5],而到2016年时超过40%的只剩8个省份^[6],2020年时进一步减少为仅有东部地区的极个别省份,整体上区域中职招生比例均呈下降趋势^[7]。与此同时,我国地域间中职规模也存在显著差异^[8]。有文献对我国省际中等职业教育发展水平进行了测度与比较,分别分析了中职发展的规模、基础与水平间的关系,给出了各省中职发展水平的聚类结果。根据文献观点,在强中职发展基础、大中职发展规模的维度下,分别选取江苏省、福建省为高、低中职发展水平代表;在弱中职发展基础、小中职发展规模的维度下,分别选取湖北省、黑龙江省为高、低中职发展水平代表;天津市中职发展规模虽小,但在强中职发展基础下中职发展水平较高,选为直辖市的代表。^[9]根据本研究的统计发现,与2011年以来的全国中职招生比例相比,江苏和福建两省总体上不低于全国平均水平,天津市小幅低于全国水平,黑龙江省则长期大幅低于全国平均水平,湖北省呈现大幅波动后逐渐收敛于小幅低于全国水平,区域间差异程度呈减小趋势,但总体上各省与全国中职招生比例均在降低。

(二)区域中职政策供给现状

目前,区域中职政策保障体系依据国家政策而构建,各地有意见、实施办法等形式的政策文本持续

出台,但整体上区域中职政策创新机制缺失、发展能力不足^[10]。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》第六条指出,我国职业教育治理施行“政府统筹、分级管理、地方为主、行业指导、校企合作、社会参与”的体制。地方政府或有关部门有责任根据地方经济社会发展需求、公共教育利益等,对中职资源进行优化与协调。不过,当前各区域保障中职发展的政策供给程度不同,使用北大法宝 V6 版进行查询可知,截至目前,江苏、福建、湖北、黑龙江、天津五地发布的中职地方性法规文件数量分别为 50 个、140 个、29 个、13 个、6 个,位于东部的江苏和福建两省中职政策供给相对较为充足。

(三)区域中职政策供给分析

不同区域的政策供给对中职建设导向不同。以江苏省为例,其在规模发展的同时更注重体系建设,中职发展水平处于全国领先地位。自 2012 年实施现代职业教育体系试点项目以来,江苏省逐渐形成了五年一贯制品牌,并连续出台政策强化中高职一体化办学效能,同时探索高中阶段教育的课程互选和学分互认运行机制。另外,为及时调整思路、优化中职资源布局,江苏省还建立了中职专业建设与产业结构调整对接机制,以 2 至 3 年为周期发布预警报告。^[11]

从政策文件数量即可看出,福建省尤为重视通过政策体系对中职改革发展的保障及引导。2016 年开始启动中等职业学校分级建设,提高办学能力的同时也在持续优化中等职业学校结构布局。2020 年 12 月,福建省教育厅出台了《福建省中等职业学校学生综合素质评价实施办法》,旨在形成闭环反馈的人才培养机制,促进质量提升。2024 年,福建省开始尝试开展中本“3+4”贯通培养试点工作,推进现代职业教育体系建设。

尽管天津市中职政策供给数量相对较少,但在地方经济带动下注重项目式治理,布局合理,发展质量较高。2012 年,天津市启动中职学校布局结构调整,基本实现每个行业设立一所中职学校、每个区设立一所中职学校。在特色行业办学体制中的中职学校,其产教融合、校企合作优势鲜明。2014 年和 2016 年又分别实施了“基础能力建设”“办学能力提升”的专项建设项目,以项目式治理的方式持续提升质量。2023 年 5 月,教育部和天津市人民政府联合印发《关于探索现代职业教育体系建设改革新模式的实

施方案》,持续以创优赋能项目的形式支持中职多样化发展。

总之,从区域中职的政策供给现状来看,基本可以归结为三类:第一类是稳定中职作为现代职业教育体系的基础地位和基本规模;第二类是优化调整中职布局结构与资源配置,并持续推进内涵式发展;第三类是探索中职基于职普融通多样化办学形式,如综合高中、中高一体化、中本贯通等。相较于前两类,第三类政策是中职在时代变革背景下面向未来的新路径、新举措。面对以上现有区域政策引导下中职发展的现实问题,应以什么视角和路径来确定政策供给已成为亟待探究的问题。

三、应对人口变动的区域中职政策供给机理与路径

(一)区域中职生源规模问题的成因分析

建立现代职业教育体系首先需确立并坚持中职基础性地位,不管是在纵向贯通、还是横向融通中,中职始终是现代教育体系的“中间型教育”,更是职业教育类型化下的“基础性教育”。^[12]综观教育发达国家的中职,不仅没因职业教育整体外部需要的高移而削弱或废止^[13],反而是在为入学高等教育、从事就业活动、参与社会生活的基础性准备活动^[14]中适时灵活地转变着使命责任^[15]。这意味着,将中职定位于生涯导向还是就业导向取决于国家政策、经济社会发展水平、公共教育利益分配等方面的需要,其中,办学规模在中职使命责任实现方面起关键性作用。

在我国中职的实践探索和理论研究中,生源问题一直是核心议题。对中职生源不足的认识大致有以下三种:

第一,社会大众对中职认可度低。作为当前最为普遍的观点,社会大众不愿选择中职的背后所体现的则是对中职教学质量和未来升学乃至职业生涯前途的顾虑。^[16]现代职业教育体系为中职受教育者提供的多样化升学路径,以及职业教育纵向贯通后的高就业率、与普通高等教育毕业生同等待遇的现实将会逐渐改变这种认知。

第二,马太效应导致区域办学水平较低的中等职业学校招生困难。区域内中职资源配置普遍存在差异^[17],省际差异水平也有进一步扩大趋势^[18],办学质量较高的地区和学校存在中职资源紧张的问题^[19];而

办学能力不足的地区和学校则面临无人就读的窘境,加之个别省份学龄人口跨省就读外省中职,导致部分中等职业学校出现生存危机,中等职业学校(机构)数量持续减少。优胜劣汰本就是自然界的生存法则,中职办学实体间的竞争也不例外。地方经济发展状况与办学实体发展水平差异往往又会加速这一选择过程。对此,政策文件持续强调调整结构、优化资源配置来推进中职动态变革发展。

第三,区域学龄人口变化导致的招生规模不足。一方面,源自“不平等”对待。2011—2018年,全国初中毕业生与高中阶段教育招生规模同步下降,期间减少的高中阶段教育招生规模基本由中职“承担”,而基本没影响到普通高中;2018年之后的学龄人口增量大体由普通高中和中职学校均分,且中职招生规模逐渐趋于平缓。可见,据历史经验来看,在处理高中阶段教育学龄人口规模变化的问题中,中职一直处于被“次等”保障地位。另一方面,源自人口减少。根据预测,2035年之前我国高中阶段学龄人口规模呈先增后降的变化趋势,预计2029年达到峰值后快速减少;^[20]且随着我国普遍性的低生育水平,区域高中阶段学龄人口规模变化也仅是提前或推迟出现同样的情况,长久来看区域中职招生规模将会缩减^[21]。

(二)人口变动影响区域中职发展的内在机理分析

随着我国新增劳动力受教育年限逐渐延长,以及高中阶段教育的全面且高水平普及,社会大众对高中阶段的中职质量、资源、机会等的关注度明显高于高等职业教育。选择普通高中的社会普遍意愿与确立中职基础地位的现代教育规律之间交织耦合,共同作用于政策供给。从区域中职改革发展的三类政策不难看出,稳规模、调结构、谋出路是政策回应“招生难”与“上学难”之间现实矛盾的辩证举措,意欲通过良好的中职质量与出路换回社会认可,以稳固现代职业教育体系的基础性地位,并力求达到民众满意且符合教育发展规律的高质量结果。

结合影响区域中职招生规模的成因分析,在持续深化现代职业教育体系这一关键背景下,中职规模受制于学龄人口、办学质量及民众意愿的共同影响。其中,学龄人口规模体现的是“有没有学上”的数量问题,其他两方面则体现的是“有没有好的学上”的质量问题。此外,中职规模又是政策实现调结构和谋出路的基础。现有政策与上述原因剖析同时指向区域中职

改革发展中的数量与质量问题,这也表明了区域中职政策供给研究场域动态变化的现实。

再从影响区域中职规模成因的分析来看,当抛开职普比和社会意愿等因素后,区域中职生源规模问题归根结底就是学龄人口规模问题,也是区域中职资源供给与学龄人口入学需求不匹配的问题。中华人民共和国成立后,以厂中校、校中厂为主要形式的中职学校受重视的原因是稀缺教育资源供小于求。随着经济社会发展,各地配置了与学龄人口规模相当的学校,进而逐渐实现各阶段教育的普及化。当前,中职资源出现供大于求的情况,就有理由以相反的进路按照学龄人口规模逐渐缩减中等职业学校规模,即基于人口变化来适时调节这一供求关系。但是,区域中职发展滞后于社会大众对优质教育资源的美好期盼,形成了对社会公共教育资源分配的质疑声,并使得区域中职与学龄人口间的供求关系由于办学质量不足变得复杂甚至失调,从而出现以职普比不断降低来回应群众呼声的现象。不过,职普融通的提出与推进有效限制了这一供求关系的进一步失衡,区域中职为社会提供人力资源(潜在劳动者培育)与积累人力资本(潜在劳动者素质提升)的使命责任共存。这与当前我国职业教育需在人口转型期同时稳固数量型人口红利与提升质量型人口红利^[22]的内涵相通。因此,以学龄人口变化为表征的中职规模和以两类人口红利提升为表征的中职质量共同构成了区域中职改革发展的两个应然方向,本质即是以应对人口变动这一动态视角来谋划未来区域中职发展。

(三)以应对人口变动为视角的区域中职政策供给路径分析

运用政策工具的相关理论方法是进行政策研究的重要手段。罗伊·罗斯威尔(Roy Rothwell)和沃尔特·泽格维德(Walter Zegveld)根据政策对政策执行主客体互有差异的行动逻辑导向,以及对政策执行内外部供需状况的目的性区分,将政策工具划分为供给型、环境型和需求型,已在教育政策研究领域广泛应用。^[23]据此,结合区域中职改革发展的两个应然面向,本文基于区域的学龄人口变化、经济社会需求与中职间的相互作用关系提出区域中职改革发展政策供给路径,如图1所示。

基于应对人口变动的视角推进区域中职政策供给的完善,需要从三个方面着手。

第一,需要基于人口变化规律科学澄清区域中职变革基础。区域学龄人口是涉及区域中职发展的根基性问题,同时也隐含着区域高中阶段教育机会供给的政策性调配。根据历史经验可知,当区域高中阶段教育学龄人口未来呈增长趋势,也就是在教育资源供小于求的情况下,不仅能满足区域中职规模性发展,社会对中职提供的教育机会也倾向于持接纳态度;而当区域高中阶段教育资源供给超出本学段学龄人口规模对学位的需求时,如何合理调配两类高中阶段教育的资源供给,则成为教育规划决策不得不面对的关键问题。相对而言,后一种人口变动对区域中职发展构成的挑战显然更为严峻,如果中职发展质量达不到社会预期,最为严重的后果即是中职的教育供给机会将会政策性转移到普通高中。结合政策工具分类,本文把这种根据区域人口变化规划中职机会供给的政策供给路径称为供给型政策路径。

第二,需要基于区域经济社会发展需求合理调节区域中职改革发展方向。区域经济社会发展对中职的价值诉求定位于技能型人力资源开发或技能型人力资本积累。因此,既要面向就业,又要面向升学。区域的劳动年龄人口规模与素质、产业发展结构与水平等都是影响区域经济社会发展的关键因素,从而也间接作用于区域中职改革发展的价值定位。本文把这种基于区域经济社会发展需求定位中职价值目标的政策供给路径称为需求型政策路径。

第三,需要充分提升中职适应外部环境的能力,特别要适应人口变化规律。中职政策的选择与调适要有动态可调的灵活机制,以抵御外部干扰和适应外部环境变化要求。由于升学导向与就业导向是中职目前应对人口变动的两种倾向,因此,统筹调配这两种教

育需求也是当前兼顾学龄人口规模变化与选择意愿及经济社会发展需求的关键途径。本文把这种保障中职匹配外部环境变化的政策供给路径称为环境型政策路径。

预测性、动态性、匹配性是以上三条政策供给路径的核心特征。区域中职与区域经济社会发展间始终存在着密切的交互作用:以高中阶段教育的社会功能为载体、以受教育者素质提升为目标、以适时和满足区域发展需求为依据。区域人口符合规律的变化趋势预测及区域经济社会建设的可能变革举措,对中职发展提出了动态性的调整要求,而与之相应且合乎理性的中职政策供给则是保障区域中职健康发展的基石与根本。

四、应对人口变动的区域中职政策供给路径对策

(一)区域中职发展供给型政策供给路径

1.建立区域学龄人口预测机制,统筹区域高中阶段教育资源供给

学位规划是各级各类教育配置教育资源、保障教育公平、提供学习路径的重要教育决策过程。在我国高中阶段教育普遍为普通高中或中职二选一的情况下,通盘考量、提前规划中职招生规模是稳定现代职业教育体系基础、合理分类供应不同类型教育的必要之举,而建立区域学龄人口预测机制则是进行科学规划、提前布局的重要前提。

通常情况下,区域学龄人口是由区域常住学龄人口和迁移学龄人口两个动态部分组成。其中,前者是区域学龄人口的主要组成,使用出生人口队列法可较为精确地预测未来中短期内高中阶段学龄人口规模

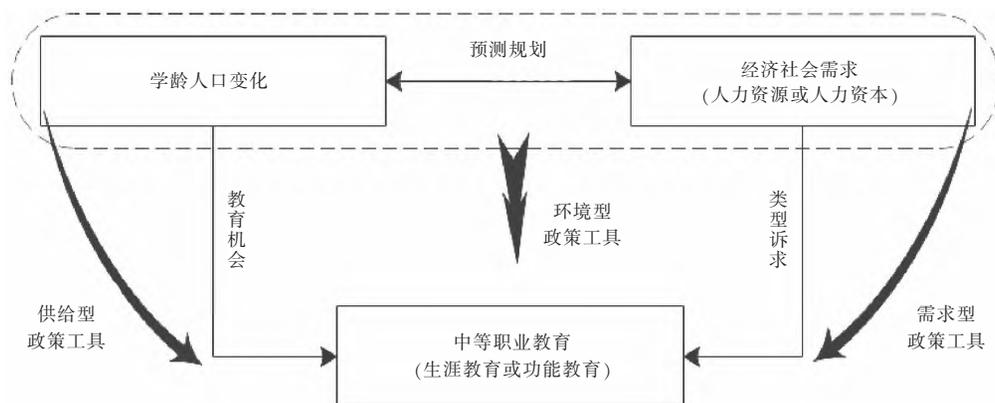


图1 区域中职改革发展政策供给路径

当量;而迁移学龄人口有较强随机性,显著影响着预测准确性。在人口预测研究与实践中,通常是以近几年迁移数据为参考基准来把握未来变化趋势。区域间教育资源和产业发展差异、城镇化迁移水平、户籍政策等都是导致区域学龄人口迁移规模变化的主要成因。一般情况下,经济发达地区的教育水平也相对较高,是学龄人口迁入的主要意向地,对于这类地区则需重点考虑迁入学龄人口规模的正向变化。建立区域学龄人口预测机制就是要以这两个动态部分为现实基础,进而构建区域高中阶段教育资源供给的机制。

在众多因素中,在校生成数、生师比是影响教育资源供给能力最为核心的因素。区域学龄人口预测可提前预判年度计划入学人数,进而可进一步推衍高中阶段教育资源供给的缺口或富余程度。据此来科学研判区域高中阶段教育资源供给的趋势,一方面,可作为区域职普比规划的依据,体现对社会渴望优质教育需求的政策回应;另一方面,可前瞻性研判在面临生源危机时确保中职基础地位的政策保障需求,体现对区域现代职业教育体系建设的关照。厘清这两方面的边界,是关系区域中职规模性定位的前提。因此,相应的政策供给即应以建立周期性且准确性不断动态优化的区域学龄人口预测机制为基点来规划区域中职规模。

2. 出台职普均衡融通政策,发挥区域中职机会供给作用

所谓均衡是指政策保障、经费投入、体系建设等方面的供给性政策保障均衡。职业教育类型化体系建设要体现职普受教育者起点公平、过程公平及毕业生享有同样地位的结果公平^[24]。职普均衡发展政策在各区域实施中存在差异,也存在需要解决的问题。比如:区域中职与当地普通教育相比,在相应的经费保障机制和力度方面还存在不足;区域劳动力市场中技能型人才评价机制改革缓慢,职业技能及其资历尚未与学历建立沟通和对等机制;中职的基础性地位尚未得到充分的认知和应有的重视等。以上这些问题均与职普均衡融通理念存在明显差距。

在明确区域中职地位具有不可替代性的共识下,在政策供给层面支撑职普均衡融通的主要对策可以是:首先要畅通区域中职向上接续学历教育的政策性保障机制,有必要出台中高、中高本、中本等贯通或长学制培养的政策和机制,消除社会对中职教育效果的

顾虑;其次要重新审视区域中职的投入性政策保障体系,办学条件、师资配备等教育教学能力提升亟待政策扶持与侧重,增强发展动力的内在激励,建成与普通教育实质等效的培养载体;最后要创新区域中职的类型化升学评价制度,融合高中阶段职业教育与普通教育的知识内容,建立长期性考评机制,以升学考试倒逼实现培养内容的实质均衡。此外,还要在社会层面弘扬技能宝贵风尚,并形成依据技能水平的社会分配政策体系,不断形成落实职普均衡融通政策理念的有益氛围。

(二) 区域中职发展需求型政策供给路径

1. 搭建技能人才需求数字平台,引导区域中职人才培养方向

增强适应性已成为职业教育政策话语主旋律。2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》规定了职业教育内涵建设与实施目的、外延建设与经济社会发展等相适应的使命责任,区分了内外部适应性,且明确外部适应性牵引内涵建设方向的理念。从发展历程来看,中职人才培养目标随时代特征应需而变,基本处于就业与升学的动态博弈过程中。就业导向下的中职人才培养即便能够满足当下经济社会对技能型人力资源的需求,中职毕业生也因受教育年限较短而不利于国家人力资本积累,而较低的技能水平实则也难以满足产业升级后数智化岗位的要求;相反,升学导向使中职学校延迟向社会供应劳动者,虽然容易造成中低端技能劳动力供给缺口,但受教育年限增加会促使现代职业教育体系在积累人力资本和优化人岗匹配方面产生更好的效能。可见,中职人才培养的方向性问题本质上是社会用人机制在规模与结构间权衡利弊得失的问题。不过,教育政策的宏观方向和人才培养方向并非中职学校可以自主掌控,应建设带有政策性导向的区域人才需求数字平台来引导。

建设区域人才需求数字平台可参考和借鉴数字化工厂的运行机制,只是数据采集对象由工厂机器运行数据变成了区域内各企业岗位技能人才当前及未来预测需求数据;数据汇集的作用也不再是提升工厂生产力,而是服务于教育决策。通常来看,这种平台可通过区域劳动力市场监测或产教融合体等路径实现。然而,现状却是此类数字平台的严重缺失,虽有政策性条款提及,但推进落实性政策供给不足

导致拉动区域中职合理变革培养方向的外部动力不足。为了进一步推动数字平台建设,至少还需从以下三个方面给予政策支持:第一,区域内各部门联动,制定平台建设办法及实施方案,搭建平台并要求辖区企业周期性上报技能人才需求数据并统一发布;第二,建立企业数据上报监管机制,在确保劳动力市场自由发展的情况下,避免人为抬升劳动学历水平,科学监测技能人才需求结构等数据;第三,政策性建立教育随动机制,区域中职根据需求数据进行周期性培养目标规划,进而统筹调整辖区内各中等职业学校办学行为。

2.基于产业结构统筹中高本一体化,规范区域中职行为标准

标准在职业教育质量提升中发挥着基础性作用,且还蕴涵着治理之义。作为现代职业教育体系基础的中职,其质量发展在一定程度上影响着类型化职业教育的根基。在技术变革与产业结构升级的不断推进下,职业岗位能力要求逐渐上移是大势所趋。此时,中职的基础性作用一方面体现在职业技能的基础性技术技能知识体系构建;另一方面,则体现在为高等职业教育等培养具备坚实技术技能素养的人才。为规范区域中职行为标准并进一步提升治理效能,基础性、职业性、技能性应是中职标准体系建设及治理能力深化的核心关切。尽管从我国中职标准横向覆盖面来看,当前标准化体系涵盖了关乎内涵建设的诸多方面;但从标准纵向建设深度来看,现代职教体系下中职标准的体系化构建不足,仅实现了专业目录、专业教学、实训教学条件的中高本一体化设计,衔接高等职业教育的基础性治理能力有待进一步提高。

对于中职的外部标准,国家职业技能标准和职业技能等级标准依照职业能力提出了人才培养规格。然而,区域经济社会发展的根本动力是区域人口,更是区域劳动人口结构与产业结构的高效匹配与实质契合。区域产业结构化升级后的用人需求也必然呈现结构化,合理统筹区域职业教育中高本技术技能人才培养与产业结构的梯度化、结构化对接,是发挥区域现代职业教育体系实际效用的必要举措,而现行政策大多相对宏观,仍然需要有进一步推进落实的实施细则和相关办法。为规范区域中职基础性专业知识供给行为与职业性技能培养行为,以及统筹中高本结构化人才培养,可立足于产教融合与校企合作的现实环境,

在区域学龄人口预测及技能人才需求数字平台建设的基础上,以区域人力资本可持续发展为目标,结构化区分设置各阶段人才培养规格,政策性推进区域中职的课程标准、专业教材等与区域高等职业教育一体化设计及标准化衔接,以项目式的治理方式试点开展探索经验并逐步推广。

(三)区域中职发展环境型政策供给路径

1.规划两种培养目标协调的课程体系,科学调节区域中职办学的定位倾向

各级各类教育实现教育目的和培养目标相统一的前提是明确办学定位。区域中职改革发展目标定位是在建立与区域人口及产业良性互动互生关系过程中不断明确的结果,带有明确目标导向的实践行为既是区域中职办学方向的体现,也是中职学校内在教育教学理念落实为育人行为的结果。社会学家塔尔科特·帕森斯(Talcott Parsons)认为适应是顺应现实并主动改造的过程。因此,提升中职发展的适应性也应当考虑激发区域中职主观能动性并内化为其人才培养目标,这才是中职学校持续生成主动改造能力并实现可持续发展的动力源泉。

区域中职人才培养目标可以有两种倾向,总体上可归结为升学导向和就业导向两种,且两种倾向的出发点有较大的差异。升学导向教育旨在使受教育者建立可促进及改善自我建构的长期能力;就业导向教育则是满足受教育者短期内掌握岗位技能的教育。从人的全面可持续发展需求来看,无论是升学导向教育,还是就业导向教育,都是个体生涯教育的一个局部环节。然而,人类进入智能化时代后对职业教育的深入影响,导致单纯满足岗位技能需求的职业教育正在逐渐向可解决复杂问题的职业教育的方向转变,使得对受教育者掌握理论知识的要求在持续增强。据此,区域中职的主动改造就体现在不仅要为受教育者短期就业工作做好准备,更要为受教育者提供生涯发展所需的核心素养做好准备。这对于应对人口变动导致的劳动力市场供需关系变化是极为必要的。

在加速现代职业教育体系建设的背景下,我国中职发展的现实状况已经表明,中职培养就业倾向或升学倾向的技术技能人才越来越具有可行性。但如何确保上述两个培养目标能够保持良好的张力,以及确保学生能够实现终身可持续发展方面还存在问题,即中职学校如何才能同时有针对性、可持续

地满足两种培养目标,并构建起适合的课程、教材、资源体系,也越来越成为影响中职学校发展方向和改革策略的重要问题。为此,第一,应加强区域中职课程体系建设的政策开发,不断加大政策的梯度和广度,并进行政策开发的分类规划。如公共基础课既支撑学生就业,也支撑学生生涯发展,且为了学生的终身发展,应当开发并设计阶梯递进式的文理课程内容,以夯实知识基础;中职专业基础课和专业课则应立足于区域职业教育体系的建设需求,强化中高本一体化、模块化的整合设计。第二,充分考虑区域经济社会发展的实际用人需求,确立科学调节机制,建立文理课程与专业课程间的学分互认机制,以过程性评价和总结性评价相结合的方式,经个人申请后依据相关的评价结果开展后续教育,从而为受教育者就业或发展构建相应的机制。

2.构建高中阶段教育内部调节机制,多样化发展区域中职学校

党的二十大报告明确提出“坚持高中阶段学校的多样化发展”。高中阶段教育多样化是全球高中阶段教育发展的必由之路,也是域外教育经验发展的成功之举。世界范围内高中阶段教育的实践经验即是普通教育、科学教育、技术教育、工程教育等并重并举、融合发展,已形成了诸多典型模式,如:美国打造了高中阶段教育的重要模式——综合高中,融合普通教育与职业教育于一体且实施生涯教育;推行普通高中职业化的澳大利亚,在普通高中同时实施升学与就业教育;倾向举办高中阶段职业教育的德国创立了二元制模式,是本国经济发展的内生动力;法国七十年来来的高中教育改革就是持续推进工程教育与普通教育的融合。在我国推进教育现代化的进程中,高中阶段教育实现职普融通是教育治理的核心关切,如:2021年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》指出,“探索发展以专项技能培养为主的特色综合高中”“推动中等职业学校与普通高中课程互选、学分互认”;2023年8月,《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》指出,“推动普通高中多样化发展”“积极发展综合高中”。从国家政策来看,已然形成了持续推进职业教育与普通教育“同行并轨”的融合态势。

当前,个别区域已经开始试点探索职普融通下以

综合高中为主的中职多样化发展。从理论上来看,综合高中同时具备就业与升学的教育功能,可在人口变动与产业用人变化中实现灵活调整以适应外部环境。但现实实践的单一性有可能陷入零和博弈的困境,有必要探索尝试其他类型的多样化路径,也需要进一步健全多样化实践行为的保障机制。区域中职的多样化发展应建立与普通高中教育的有效沟通与联系。尤其对于依托中等职业学校举办的综合高中等多样化发展形式,要与区域内普通高中建立师资、课程、教学等的互动机制,打破校校间的空间及管理壁垒。而在实现区域中职多样化发展的同时,也需要高度关注中职教育的特殊性和独立性,人口转型与变化催生的人口高质量发展诉求需要中职坚持技能人才培养底线,打造技术技能人才班、类型贯通培养班、校企共育定向班等,这应当成为当前中职学校为实现育人目标而采取的一些重要形式,也更需要各地构建更加灵活和系统的教育内部调节机制,为区域中职的教育功能分化和优化建立完善的政策渠道和政策保障机制。

参考文献:

- [1]和学新,武博.我国人口变动对职业教育发展的影响及其政策探讨[J].西南大学学报(社会科学版),2018(6):37-44,189.
- [2]和震,汪冰冰.职普比争议的多视角分析与政策建议[J].清华大学教育研究,2022(3):73-82.
- [3]陈秋华,梅子寒.高中阶段教育政策供给缺陷及其纠正[J].教育理论与实践,2019(2):19-21.
- [4]康云菲,刘宝存.高中阶段“职普比”的全球图景[J].教育研究,2023(4):80-93.
- [5][9]林克松.我国省际中等职业教育发展水平的测度与比较[J].西南大学学报(社会科学版),2018(1):84-90.
- [6][10]孙翠香.地方政府职业教育政策创新:基于“普职比大体相当”相关政策的分析[J].教育与职业,2018(23):5-12.
- [7]李小花,陈姗姗.“职普比例大体相当”如何实现因地制宜?——基于不同区域职普比的研究[J].职业技术教育,2023(15):45-50.
- [8]胡德鑫,刘畅,符杰.我国中等职业教育规模的区域差异、空间效应与演进态势[J].职业技术教育,2024(6):40-48.

- [11]马建富,周如俊,潘玉山,等.职业教育专业结构与产业结构吻合度研究——以江苏省为例[J].职业技术教育,2017(15):38-44.
- [12]陈鹏.中等职业教育基础性定位的再认识[J].国家教育行政学院学报,2021(5):26-32.
- [13]徐国庆.作为现代职业教育体系关键制度的职业教育高考[J].教育研究,2020(4):95-106.
- [14]中国昌,白静倩.陶行知的高中教育思想及其当代价值[J].中国教师,2023(7):16-21.
- [15]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.
- [16]张社宇,史宝金,王德胜.我国“职普比大体相当”政策的社会学审视[J].教育发展研究,2021(Z1):62-71.
- [17]周维莉,胡思宇.教育均衡视域下中等职业教育资源配置现状、问题及方略——以长江经济带为例[J].职业技术教育,2023(24):46-53.
- [18]安蓉,张晗莹.我国省际中等职业教育综合发展水平
- 的测度——兼论与经济发展的协调性[J].职业技术教育,2022(6):51-63.
- [19]侯兴蜀.新时期北京市职业教育转型发展的探索与建议[J].中国职业技术教育,2020(28):29-34.
- [20]张立龙,史毅,胡咏梅.2021—2035年城乡学龄人口变化趋势与特征——基于第七次全国人口普查数据的预测[J].教育研究,2022(12):101-112.
- [21]李玉静,岳金凤,房巍,等.夯实现代职业教育的发展基础——改革开放以来中职教育发展历程、贡献与展望[J].职业技术教育,2018(12):6-17.
- [22][24]薛利晨,米靖.人口转型视域下职业教育提升人口红利对策研究[J].中国职业技术教育,2024(15):30-39.
- [23]尤莉,钱丽明,王晓梅.高等职业教育产教融合政策工具分类及优化路径——基于2010—2019年国家政策文本的量化分析[J].重庆高教研究,2021(3):99-110.

(责任编辑:张维佳)

Research on the Policy Supply Path of Regional Secondary Vocational Education under the Perspective of Demographic Change

MI Jing¹, XUE Li-chen²

(1.Tianjin University of Technology and Education, Tianjin 300222, China;

2.Tianjin Vocational College of Mechanics and Electricity, Tianjin 300350, China)

Abstract: Realizing the positive interaction between regional secondary vocational education policy supply and the high-quality development of the population is the key to promoting the construction of a powerful country in education. China's policy regulation of secondary vocational education development is directional, and regional education policies tend to focus on stabilizing the scale, adjusting the structure and seeking a way out. Currently, the key to solving the problem of the size of the regional secondary vocational education student population is to clear that policy supply should be differentiated into supply, demand and environmental approaches in the context of responding to changes in the size of the school-age population and the need for a sustained increase in the demographic dividend. The key paths of policy supply include the establishment of a regional school-age population forecasting mechanism and the harmonization of the regional supply of resources for upper secondary education; introducing a policy of balanced integration of vocational and general education to play a role in the regional supply of educational opportunities in secondary vocational education; building a digital platform on the demand for skilled talents to guide the direction of talents cultivation in regional secondary vocational education; coordinating the integration of secondary vocational, higher vocational and undergraduate talents cultivation based on the needs of the industrial structure and standardizing the development standards regional secondary vocational education; planning a harmonized and integrated curriculum for lifelong development and employment orientation and scientifically adjusting the positioning of regional secondary vocational education; building an internal regulation mechanism for upper secondary education and diversifying the development of regional secondary vocational schools.

Key words: demographic change; secondary vocational education; policy supply