

# 改革开放以来我国中等职业教育政策的演变历程、基本逻辑与实践启示

崔志钰<sup>1</sup>, 崔景贵<sup>2</sup>

(1. 江苏联合职业技术学院海门分院, 江苏南通 226001; 2. 江苏理工学院, 江苏常州 213001)

课题项目: 全国教育科学“十四五”规划 2023 年度教育部重点课题“中等职业教育产业学院建设策略与政策供给研究”(编号: DJA230395 主持人: 崔志钰)。

关键词	摘要
中等职业教育政策 政策演变 经济学逻辑 社会学逻辑 教育学逻辑	根据间断平衡理论, 改革开放以来, 我国中等职业教育政策经历了教育结构调整、大力发展、布局结构调整、加大投入、职教体系建设和高质量发展六个阶段。通过对六个阶段涉及中等职业教育重大政策的文本分析, 从经济学、社会学、教育学三个维度揭示我国中等职业教育政策演变的基本逻辑, 即遵循服务经济发展、助推产业升级的经济学逻辑, 秉承调整就业功能、深化多元关系的社会学逻辑, 恪守推动教育结构协调发展、优化职业教育功能定位的教育学逻辑。中等职业教育政策演变的基本逻辑对职业教育政策供给的实践启示在于随着中等职业教育进入高质量发展阶段, 政策供给必须同步转向, 这种同步转向必须遵循演变逻辑。

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 2095-4530(2025)09-0008-07 收稿日期: 2024-12-03

改革开放以来, 我国中等职业教育发展迅速, 建立了世界上规模最大的职业教育体系, 为经济社会发展培养了大批高素质的劳动者。中等职业教育的快速发展与职业教育的政策供给密切相关, 通过对 40 多年来中等职业教育政策供给的分析, 可以更好地把握政策演变逻辑, 这对优化中等职业教育政策供给、促进中等职业教育健康发展有着重要的现实意义。

## 一、我国中等职业教育的政策演变历程

改革开放以来, 我国共出台了 180 多项涉及中等职业教育的政策文件, 其中以中共中央、国务院名义发布的重大政策文件共 10 项, 每一重大政策文件都对一段

时期的中等职业教育改革与发展产生了重要影响。根据间断平衡理论<sup>[1]</sup>, 以重大职业教育政策文件的出台为“间断点”, 通过对改革开放以来出台的涉及中等职业教育重大政策的分析, 可将我国中等职业教育的政策演变划分为六个阶段。

### (一) 教育结构调整阶段(1978—1990 年)

这一阶段, 普通教育在整个教育体系中占据完全主导地位。据统计, 1978 年, 我国中等职业学校数占比、中等职业学校在校生数占比、中等职业学校招生数占比分别仅为 5.3%、12.1% 和 6.1%, 如表 1 所示。中等职业教育在中等教育结构中被边缘化, 形成了普通教育“一枝独秀”的单一教育结构, 导致教育结构与国民经济的发展需求严重脱节。改革开放后, 中等教育结构单

一问题受到了党和国家领导人的重视，邓小平在1978年的全国工作会议上提出，要统筹各级各类学校发展比例，尤其要扩大职业学校的比例，拉开了我国中等教育结构调整的序幕。

1980年10月，国务院批转了《关于中等教育结构改革的报告》，要求在推进中等教育结构改革时实行中职教育与普通高中并举，并且使中等职业学校在校生数占比大大增加。1985年5月，中共中央颁发《关于教育体制改革的决定》，直陈我国中等教育结构不合理，要求以大力发展、重点发展中等职业教育来改变中等教育结构的不合理现象。在国家调整中等教育结构的政策引领下，中等职业教育得到了快速发展。至1990年，中等教育结构得到了根本改善。据统计，1990年，我国中等职业学校数占比、中等职业学校在校生数占比、中等职业学校招生数占比分别达到57.0%、51.6%和53.4%，如表2所示。各项指标都超过了中等教育的“半壁江山”，普通高中“一枝独秀”的状况得到了根本改变，中等教育结构得到了整体优化。

## （二）大力发展阶段（1991—1998年）

经过前一阶段的结构调整，中等职业教育占据了中等教育的50%以上，然而中等职业教育的发展步伐依然难以跟上我国国民经济的快速发展。在20世纪80年代，我国几乎每年保持着两位数的GDP增长率，一、二、三产业不断发展壮大。经济社会的快速发展对人力资源的需求不断加大，技术技能型人才短缺问题愈加突出，党和国家意识到职业教育的规模和水平对经济社会发展和生产效率提高有着直接的影响，职业教育尤其是中等职业教育在前期发展的基础上还要有更大的发展。

1991年，国务院发布了《关于大力发展职业技术

教育的决定》，要求进一步扩大中等职业学校招生规模，使中等职业学校在校生人数超过普通高中的在校生人数。这也是国家重大职业教育政策中首次明确要求中等职业学校在校生人数超过普高人数。1993年2月，中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》（以下简称《纲要》），进一步明确了中等职业学校与普通高中的发展规模，要求高中阶段50%—70%的学生就读中等职业学校。在一系列重大教育政策的加持下，中等职业教育迎来了发展的“黄金期”。

1991—1998年间，我国中等职业教育与普通高中教育在第一次“黄金交叉”后，进一步扩大发展区间。中等职业学校数从1991年的20931所增至1998年的22174所，增加了1243所；中等职业学校在校生从1991年的801.2万人增至1998年的1451.2万人，增加了650万人，增长了81.1%；中等职业学校在校生占比从1991年的52.6%增至1998年的60.7%，增加了8.1个百分点；中等职业学校招生数从1991年的311.7万人增至1998年的539.5万人，增加了227.8万人，增长率达73.1%；中等职业学校招生数占比从1991年的56.1%增至1998年的60.0%，增加了近4个百分点（表3）。较为圆满地达成了《纲要》所确定的目标。

## （三）布局结构调整阶段（1999—2004年）

经过第一阶段的教育结构调整和第二阶段的大力发展，中等职业教育在高中阶段的占比达到了60%左右。在快速发展的同时，中等职业教育中的各类问题也逐渐显露出来，实习实训设施设备不足、教学方式陈旧、人才培养模式单一、校企合作不畅等问题严重制约了中等职业学校的人才培养质量，降低了中等职业教育的社会认同度。此外，还出现了大量招生规模小、办学水平低、

表1 1978年我国中等职业教育与普通高中办学状况

年份	普通高中数 (个)	中等职业学校数 (个)	普通高中在校生数 (万人)	中等职业学校在校生数 (万人)	普通高中招生数 (万人)	中等职业学校招生数 (万人)
1978	49215	2760	1553.1	212.8	692.9	44.7

表2 1990年我国中等职业教育与普通高中办学状况

年份	普通高中数 (个)	中等职业学校数 (个)	普通高中在校生数 (万人)	中等职业学校在校生数 (万人)	普通高中招生数 (万人)	中等职业学校招生数 (万人)
1990	15678	20763	717.3	763.5	249.8	286.1

表3 1991、1998年我国中等职业教育发展情况

年份	普通高中数 (个)	中等职业学校数 (个)	普通高中在校生数 (万人)	中等职业学校在校生数 (万人)	普通高中招生数 (万人)	中等职业学校招生数 (万人)
1991	15243	20931	722.9	801.2	243.8	311.7
1998	13948	22174	938	1451.2	359.6	539.5

基础条件不达标的中等职业学校。数据统计显示,1991年每所中等职业学校的平均在校生数只有658人,有的职业学校已经停止招生或招生规模非常小,职业教育资源大量闲置,调整优化中等职业教育布局结构势在必行。

1999年,中共中央、国务院发布《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》(以下简称《决定》),对中等教育结构调整提出了明确要求,中等职业学校成为教育结构调整的重要对象。随即,教育部出台了《关于调整中等职业学校布局结构的意见》,对中等职业学校提出通过关、停、并、转、合等方式改变办学分散、资源配置不合理、办学水平低等现状,加强高水平、规模大、特色优的示范职业学校建设。这些举措直接导致了中等职业学校数量的急剧下降。与此伴随高校扩招引发的“普高热”持续升温,中等职业学校的生存与发展遭遇到严峻的挑战,中等职业教育进入“阵痛期”。一些办学体量小、办学水平低的中等职业学校被迫关停,这也直接导致中等职业教育与普通高中教育无论是学校数量、在校生人数、招生人数还是其他指标都进行了“二次交叉”。

应该说,《决定》的出台,对这一时期和今后相当长时期的中等职业教育改革发展产生了重要影响。中等职业学校数从1999年的21542所锐减至2004年的14454所,6年减少了7088所;中等职业教育在校生数从1999年的1417.5万人调整至2004年的1409.2万人,总体保持稳定,但其间经历“V型”发展态势,中等职业学校在校生占比也锐减至38.8%;从招生情况看,从1999年的473.3万人锐减至2001年的399.9万人,后又增长至2004年的566.2万人,中等职业学校招生占比也锐减至40.8%(表4)。“中职和普通高中比例大体相当”

的政策目标面临现实的严峻挑战。

#### (四) 加大投入阶段(2005—2013年)

2005年,国务院发布《关于大力发展职业教育的决定》。同年,教育部针对中等职业教育发展相对缓慢的严峻问题,出台了《关于加快发展中等职业教育的意见》,提出要稳定现有中职规模,采用多种办学方式(如联合、连锁、集团化等),不断提升中等职业学校的办学水平,加大对中职教育的投入等。

从发展的现实情况看,中等职业学校在校生从2005年的1600万人增长到2013年的1923万人,增长了323万人,增长率为20.2%;中等职业学校招生数从2005年的655.7万人变化至2013年的674.8万人,只增长了19.1万人,增长率约为3.0%。其间中等职业教育在校生人数和招生人数均呈现一种“拱形”变化。中等职业学校数量则进一步由2005年的14466所缩减至2013年的12262所,每所学校的平均在校生为1568人,学校平均规模得以扩大,基本达到了国家规定的1200人的职业学校在校生标准。从中等职业教育在此期间的变化看,到2010年中等职业学校招生规模达870.4万人,再次超过普通高中招生数,但这种“大力发展”并没有得以持续,从2011年起,中等职业教育规模就呈现持续下降趋势。如表5所示。

从教育投入看,国家对中等职业教育的投入持续大幅增长。中等职业学校生均一般公共预算教育经费2005年为1980.54元,2013年增长至8784.64元,增长了343.5%;生均公共财政预算公用经费2005年为336.66元,2013年增长至3578.25元,增长了962.9%(表6)。国家对中等职业教育的大力投入,极大地改善了中等职业学校的软硬件环境,助推了中等职业教育人才

表4 1999年和2004年我国中等职业教育发展情况

年份	普通高中数 (个)	中等职业学校数 (个)	普通高中在校生数 (万人)	中等职业学校在校生数 (万人)	普通高中招生数 (万人)	中等职业学校招生数 (万人)
1999	14127	21542	1049.7	1417.5	396.3	473.3
2004	15998	14454	2220.4	1409.2	821.5	566.2

表5 2005—2013年我国中等职业教育发展情况

年份	中等职业学校数 (个)	普通高中在校生数 (万人)	中等职业学校在校生数 (万人)	普通高中招生数 (万人)	中等职业学校招生数 (万人)	中等职业学校毕业生数 (万人)
2005	14466	2409.1	1600	877.7	655.7	418.2
2006	14693	2514.5	1809.9	871.2	747.8	479.1
2007	14832	2522.4	1987	840.2	810	530.9
2008	14847	2467.3	2087.1	837	812.1	580.7
2009	14388	2434.3	2195.2	830.3	868.2	624.9
2010	13862	2427.3	2238.5	836.2	870.4	665
2011	13083	2454.8	2205.3	850.8	813.9	660
2012	12654	2467.2	2113.7	844.6	754.1	674.6
2013	12262	2435.9	1923	822.7	674.8	674.4

培养质量持续提升。

### （五）职教体系建设阶段（2014—2020年）

2014年，国务院发布《关于加快发展现代职业教育的决定》，标志着我国职业教育进入体系建设的新阶段。现代职教体系包括纵向和横向两个维度，纵向包括中职、高职专科、职教本科和专业学位研究生各学段，横向主要针对职普融通提出了明确要求。同年，教育部出台《现代职业教育体系建设规划（2014—2020年）》，进一步明确了中等职业教育的办学定位，再次重申了“普职比大体相当”的政策要求，提出了现代职教体系“初步形成”“基本建成”的“两步走”建设方针。

然而，中等职业教育发展的现实却与政策设计不完全吻合，受“普高热”和生源萎缩的影响，中等职业教育并未呈现出加快发展的态势，在一定时期甚至还出现不同程度的“后退”。从中等职业学校在校生情况看，2014年、2020年全国中等职业学校在校生分别为1755.3万人、1663.4万人，其间减少了91.9万人；从中等职业学校招生数看，2014年、2020年全国中等职业学校招生分别为619.8万人、644.7万人，呈现“V型”态势，中等职业学校招生数和在校生的比重分别降至42.4%和40.0%；中等职业学校数继续呈现下降态势，从2014年的11878所减少至2020年的9896所（表7）。

### （六）职业教育高质量发展阶段（2021年至今）

2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》（以下简称《意见》），对大力提升中等职业教育办学质量提出了具体的政策措施<sup>[2]</sup>，对职业学校内涵建设提出了明确要求，要求建设一批优质中等职业学校、一批优质专业，为高职教育输送优质生源。在《意见》出台前，教育部等九部门于2020年9月先前出台《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》，重申了职普比大体相当的一贯政策要求，拉开了职业教育高质量发展的序幕。

可以预见的是，在今后相当长的一个时期，我国中

等职业教育将进入内涵提质的新时期，中等职业教育在稳定办学规模的同时，更加致力于提高人才培养质量，着力解决中等职业教育供需结构失衡这一关键问题，使中等职业教育的人才培养能精准满足经济社会的发展需求。

## 二、我国中等职业教育政策的演变逻辑

教育是影响人身心发展的社会实践活动<sup>[3]</sup>，这种社会实践活动是复杂的。受经济、社会等外在因素和教育内部环境影响，教育政策自然也会受到一定时期经济、社会和教育环境的影响。中等职业教育与区域经济社会发展有着天然的联系，受社会舆论环境和就业环境等影响也更为直接。因此，经济发展、社会进步和教育变革等都会深刻影响中等职业教育的改革与发展。

### （一）我国中等职业教育政策演变的经济逻辑

#### 1. 服务经济发展

改革开放以来，我国中等职业教育政策始终秉持为经济发展服务的价值取向。从出台的政策文件看，中等职业教育与经济发展的关系，呈现从“适应”到“高度匹配”的政策表述变化，职业教育的地位呈现“服务”“基础”“重要基础”“更加突出位置”等程度变化。在改革开放初期，提出中等职业教育要“适应经济发展需求”，要与“经济发展需要密切结合”，呈现一种与经济发展单向度的、从被动适应到主动结合的政策演变过程，职业教育处于服务、适应经济发展的从属地位。从20世纪90年代始，中央初步研判“中等职业教育还不能适应经济和社会发展需要”，要大力和加快发展中等职业教育，其后提出“职业教育是经济和社会发展的基础”，要求把加快发展中等职业教育与发展经济等紧密结合起来，在政策表述中不仅呈现从“结合”到“紧密结合”的程度变化，更突出中等职业教育在经济发展中的地位变化，从“基础地位”演变成“重要基础地位”。2010年后，又提出要“同步规划职业教育与经济社会发展”，要求

表6 2005和2013年我国中等职业教育经费投入情况

年份	生均一般公共预算教育事业费（元）	生均公共财政预算公用经费（元）
2005	1980.54	336.66
2013	8784.64	3578.25

表7 2014和2020年我国中等职业教育发展情况

年份	中等职业学校数 （个）	普通高中数 （个）	普通高中在校生数 （万人）	中等职业学校在校生数 （万人）	普通高中招生数 （万人）	中等职业学校招生数 （万人）
2014	11878	13253	2400.5	1755.3	796.6	619.8
2020	9896	14235	2494.5	1663.4	876.4	644.7

在制定经济社会发展规划时考虑职业教育，在制定职业教育发展规划时要考虑经济社会发展，这就由先前职业教育单向度的被动或主动适应经济社会发展变成了双向度的职业教育与经济社会发展相互适应、协调发展。

## 2. 助推产业升级

从我国中等职业教育政策的供给看，对接产业需求、服务产业发展始终是基本政策取向。从出台的政策文件看，中等职业教育的政策呈现“服务产业—适应产业—对接产业”的变化，这种变化是一种关系密切程度的变化，推动产教关系由“结合”升级为“融合”。因此，持续深化产教关系、推动产教深度融合是中等职业教育政策的目标朝向。从我国产业结构的变化看，第一产业在产业结构中的占比逐渐缩小，第二产业占比总体保持相对稳定，第三产业则呈现持续增长的变化态势<sup>[4]</sup>。在职业教育结构上，初等职业教育经历了一段时间的发展后逐渐消失，中等职业教育的发展经历了一些波动起伏转趋稳定，高等职业教育自21世纪以来呈现快速发展态势。有研究表明，当一个国家的中高技术产业所占比例超过50%时，技能型人才的培养重心就由中等职业教育转向高等职业教育，高等职业教育进入快速发展时期<sup>[5]</sup>。因此，我国职业教育的发展与产业发展的态势是相吻合的。根据《2020中国职业教育质量年度报告》，广大职业院校在专业设置时能主动对接当地支柱产业、新兴产业、高新技术产业，保持专业与产业的高吻合度。数据显示，在各省市区立项的253个专业群中，排名前三的是装备制造大类、交通运输大类和电子信息大类，这与国家重大战略和区域支柱产业高度契合<sup>[6]</sup>。

## （二）我国中等职业教育政策演变的社会学逻辑

中等职业教育与社会发展有着密切的联系，无论先前的“以就业为导向”还是当下的以“服务就业为导向”，无论服务于直接就业还是服务于间接就业，中等职业学校都需要把握就业市场态势，回应社会对技术技能人才的需求。在中等职业教育政策供给中，无论是“大力发展”“加快发展”“高质量发展”还是“布局调整”“结构调整”，始终立足于劳动力市场的供需变化和我国产业结构调整引发的人力资本供需矛盾，展现出化解我国人力资源供需结构性矛盾的社会学逻辑。

### 1. 调整就业功能

我国中等职业教育政策始终致力于通过发展中等职业教育改善劳动就业状况。改革开放以来，为了推动技术技能型人才的培养和就业，国家曾尝试推动建立就业

准入制度，要求新增劳动力在正式就业前接受一段时间的职业技术训练，然而这一就业准入制度与我国扩大就业、充分就业、降低失业率的社会发展目标并不完全合拍，因此并没有得到切实有效的执行。2018年后，除极少数准入类职业资格证书外，其他的职业资格证书逐渐被取消，取而代之的是职业技能等级证书制度，这一政策的调整既满足了扩大就业、充分就业的社会发展要求，又兼顾了技术技能型人才的发展需求。随着产业结构的优化升级，中等职业教育在服务面向上也发生了相应的变化，由单一的“就业”导向转变为更为广泛的“服务就业”导向，中等职业教育的职能也由“就业”为重转变为“就业”“升学”并重，并被赋予新的时代内涵，从“职业教育就是就业教育”逐渐转变为“职业基础教育”<sup>[7]</sup>，也就是职业学校办学不仅是为了就业，也要适应产业发展的需求，不仅立足于当下的就业，也要立足于产业今后的发展，成为产业人力资源供给的“孵化地”和“蓄水池”。

### 2. 深化多元关系

相对普通高中而言，中等职业教育涉及利益主体更为多元，深化多元利益主体之间的交流与合作、充分调动多元主体参与职业教育的积极性、平衡好多元利益主体的关系是中等职业教育得以健康发展的基础性条件。关系是社会交往的过程<sup>[8]</sup>，是情感、利益等因素的链接，多元利益主体在中等职业教育中应形成一种怎样的关系，这种关系如何与时俱进不断深化，这是中等职业教育政策供给需要回答的问题，这种回答自然会随着中等职业教育改革发展的实践而不断趋于成熟。中等职业教育的政策演变过程是行业企业在职业教育中话语权不断提升的过程，是校企合作不断深化的过程，是产教结合走向产教融合的过程。政企行校在中等职业学校办学中的地位及其相互关系在中等职业教育的政策演变中逐渐由模糊到清晰，中等职业学校办学主体实现了从一元到多元、从相互分离到多元融合的转变。

## （三）我国中等职业教育政策演变的教育学逻辑

中等职业教育作为我国教育体系的重要组成部分，具有不可或缺的教育地位。中等职业教育的改革发展应遵循教育发展的一般规律，将满足经济社会发展需求和人的全面发展要求作为主要目标，与不同层次和不同类型的教育协调发展，不断优化中等职业教育的功能定位，更好彰显类型教育的特征。

### 1. 推动教育结构协调发展

教育结构是指构成教育体系的各个部分的比例关系及

其结合形式，一般指学校教育结构<sup>[9]</sup>。在纵向上包括学前教育、义务教育、高中和高等教育之间的比例关系和结合形式，在横向上包括职业教育和普通教育之间的比例关系和结合形式。所谓比例关系就是各类型、层次教育的规模比例，所谓结合形式就是各类型、层次教育之间的联系，如中高职衔接、普职融通等。保持结构协调是教育健康发展的基本保证，就中等职业教育而言，这种结构协调不仅包括中等职业学校与普通高中之间的协调，还包括职业教育内部中等和高等职业教育之间的协调等。

从我国中等职业教育的政策演变可以看出，我国中等教育的结构协调始终关注普职之间的招生人数或在校生规模，追求普职在办学规模上的结构协调，要求逐渐达到并且维持“普职比大体相当”。随着教育的不断推进，结构协调的内涵不断拓展，从规模协调逐渐发展成办学质量协调、人才培养规格协调、学校布局协调等，从教育体系内普职之间的协调到教育体系外职业教育与经济社会发展需求的协调，从横向的中等教育普职之间的协调到纵向的中、高等职业教育的协调，从中等教育的协调到高等教育各类学校之间的协调，形成了较为全面的教育结构协调政策体系。

## 2. 优化职业教育功能定位

职业教育具有政治、经济、社会、文化等多方面的功能，这些功能通过职业学校办学成效和职业培训成效显现出来，突出地表现为职业教育的育人功能。职业学校教育是一种全日制的学历教育，职业培训是短期的技术技能训练，共同构成职业教育的“两翼”，这“两翼”能否齐飞，能否“长短结合”，能否“学历教育与非学历教育并举”，决定了职业教育功能能否充分发挥。

我国职业教育政策对中等职业教育的功能认识存在一个逐渐清晰的过程。从职业教育发展的现实看，“职业学校教育、职业培训和升学”这三大功能在职业教育改革发展的特定时期并没有得到协调发展。在21世纪前，中等职业学校的升学功能被削弱，随着中等职业教育“职业基础教育”定位的确立和现代职业教育体系建设的推进，中等职业学校的升学功能得到了强化。然而，职业学校的培训功能始终没有得到切实的强化，职业学校普遍存在“一头重、一头轻”的问题，也就是重学历教育轻短期培训，尤其是很多中等职业学校往往在招生时只关注初中毕业生，没有面向全体有职业教育需求的群体，这种自我设限极大地制约了职业教育功能的发挥<sup>[10]</sup>。中等职业学校自我设限还体现在办学的其他方面，比如没

有将职业教育与终身教育结合起来，而是将职业教育固化为高中阶段的学历教育与培训，没有指向人的终身职业提升需求；将职业教育场所局限在职业学校内，并没有拓展至企业、园区等任何有职业教育资源的地方。中等职业教育在服务对象、资源利用、办学模式等方面的发展潜力还有待充分挖掘，只有充分发挥职业教育功能，优化职业教育类型定位，才能以中等职业学校教育、职业培训、升学的高质量推动中等职业教育的高质量发展。

## 三、对中等职业教育高质量发展的实践启示

中等职业教育政策供给演变逻辑对当下职业教育政策供给有着重要的实践启示，这种演变逻辑不仅勾勒出中等职业教育政策演变的主轴，清晰地回答了中等职业教育政策供给因何而变、如何演变、变成怎样，更是判断中等职业教育政策供给是否科学合理的逻辑前提。如果中等职业教育政策供给不符合演变逻辑，那政策供给的必要性、有效性就值得怀疑。

### （一）政策供给需要同步转向

当前，中等职业教育已经进入高质量发展的新阶段，虽然“高质量发展”只是作为一个政策概念提出，不同专家、学者对高质量发展有着不同的解读，对其内涵与具体政策措施的理解还不深入，国家层面也没有出台中等职业教育“高质量发展”的明确要求。正是这种模糊性和不确定性给高质量发展阶段的中等职业教育政策供给增添了难度，但这并不意味着中等职业教育政策供给只能沿用以前的话语体系，也不意味着中等职业教育政策供给只能参照以前的目标要求，中等职业教育政策供给必须发生相应的改变，必须与高质量发展阶段的话语体系相融合。

公共政策具有时代性，职业教育政策同样具有时代性，任何政策都是特定时代的产物，具有特定时代的印记，政策不可能脱离时代而存在。随着时代的变化，政策也应发生相应的变化。这种时代性主要表现在以下三个方面：一是时效性。任何政策都有时效性，这种时效性体现在各自的政策周期上，比如教育部等九部门印发的《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》，其政策周期就是2020年至2023年，只对这一时期的职业教育改革发展起指导作用。二是发展性。政策必须随着时代的发展而发生相应的变化，这种变化体现在新政策的出台和已有政策的修订和废止上，比如1996年我

国出台了首部《中华人民共和国职业教育法》，随着时代的发展，职业教育也经历了深刻的变革，旧的《中华人民共和国职业教育法》已经难以适应时代的要求，2019年教育部发布《中华人民共和国职业教育法修订草案（征求意见稿）》，向社会征求意见，2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》正式颁布。三是主题性。一个时代有一个时代的主题，教育政策通过对特定主体的规范和引领以回应时代主题，比如在大力发展职业教育阶段，国家层面就出台了一系列促进职业教育发展的政策文件，推动职业学校办学规模不断扩大。高质量发展作为当前和今后一段时期我国中等职业教育发展的主题，推动中等职业教育高质量发展自然应成为政策供给的主要内容，这就需要以前以规模扩张为主的职业教育政策进行修订和调整，逐步转向以内涵提质为主的职业教育政策。

## （二）政策供给需要遵循演变逻辑

中等职业教育政策供给的演变逻辑是一种客观存在，这种客观存在是从中等职业教育政策供给的历史脉络中探索出来的，是在长期的中等职业教育政策供给中形成的，这种客观存在并不因为中等职业教育进入高质量发展阶段而消失。这就意味着中等职业教育政策供给演变具有一定的普遍性和可预期性，也就是中等职业教育政策供给不应该是突击性和不可预测的，应该呈现出一定的规律性。通常，中等职业教育政策往往保持一定的延续性，相应的政策调整遵循多源流理论<sup>[11]</sup>，与经济社会发展和职业教育的改革发展密切相关。同样地，中等职业教育高质量发展的政策供给也应遵循相应的经济学、社会学、教育学逻辑，不论何种中等职业教育政策都不应与这些逻辑相违背。

中等职业教育高质量发展的政策供给遵循演变逻辑，应把握以下三个方面：一是将中等职业教育政策供给与经济社会发展紧密结合起来。职业教育作为与经济社会发展联系最为紧密的教育类型，“以服务发展为宗旨、以促进就业为导向”是职业教育的基本指导方针，中等职业教育的改革发展必须始终与经济社会发展相契合，中等职业教育的政策供给同样必须基于经济社会发展的大环境。比如，随着区域经济产业的发展，产业链和产业集群相继出现，各地产业园区蓬勃发展，这种区域产业的集群化发展迫切需要中等职业教育专业的集群化发展，建设专业群就成为中等职业教育专业建设的重要内容，这就迫切需要出台专业群建设的相关政策。二

是将中等职业教育政策供给与职业教育改革发展紧密结合起来。随着教育体制改革的深化和教育结构的调整，中等职业教育的功能定位发生了深刻的变化，社会对中等职业教育的人才培养规格提出了新的更高的要求，中等职业教育政策供给必须顺应这种变化和要求。比如，当前中等职业教育的功能定位为“职业基础教育”<sup>[12]</sup>，这就意味着中等职业教育不再将就业作为唯一目标，为高等职业院校输送合格人才也成为中等职业教育人才培养的重要面向，这就需要进一步加强职教高考、中高衔接、本科层次职业教育等方面的政策供给。三是将中等职业教育政策供给与职业教育政策供给有机结合起来。中等职业教育作为职业教育的重要组成部分，其政策供给是职业教育政策供给的有机组成部分，不能孤立地看待中等职业教育政策供给，一些教育政策、职业教育政策同样对中等职业教育有着重要指引和规范作用，中等职业教育政策是对职业教育政策结合中等职业教育的特点的贯彻和落实，是职业教育政策的具体化，只有将中等职业教育政策置于职业教育政策的全局中加以把握，才不致出现政策的“空窗”与冗余。

## 参考文献

- [1] 李文文. 我国高校毕业生就业政策变迁的历史逻辑与应然走向——基于“间断平衡”理论的视角[J]. 中国高教研究, 2020(12): 75-81.
- [2] 崔志钰, 陈鹏, 倪娟. 21世纪以来我国职业教育重大政策演变的国家逻辑与未来叩问[J]. 教育与职业, 2022(19): 5-12.
- [3] 柳海民. 现代教育原理[M]. 北京: 人民教育出版社, 2006: 4.
- [4] 李姝婧, 翟振武. 人口老龄化对中国产业结构演进的影响[J]. 人口学刊, 2022(6): 38-52.
- [5] 中国教育科学研究院, 新锦成研究院. 2020中国职业教育质量年度报告[M]. 北京: 高等教育出版社, 2021: 5.
- [6] 周济. 职业教育就是就业教育[J]. 职业教育研究, 2004(7): 20.
- [7] 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.
- [8] 潘安成, 刘何鑫. 情理文化下关系化行为与组织知识演化的探索性研究[J]. 南开管理评论, 2015(3): 85-94.
- [9] 崔志钰, 陈鹏, 倪娟, 等. 中等职业教育办学定位: 政策考查、现实审视与施政建议[J]. 中国职业技术教育, 2021(31): 5-11, 39.
- [10] 王星霞, 牛丹丹. 论高中阶段“普职比大体相当”政策的调整[J]. 教育研究与实验, 2020(5): 41-46.
- [11] 潘海生, 殷美玲, 宋亚峰, 等. 多源流理论框架下我国职业教育纵向贯通的政策变迁分析[J]. 现代教育管理, 2022(7): 56-66.
- [12] 马君, 张苗怡. “职业基础教育”定位下中等职业教育新课程体系构建[J]. 中国职业技术教育, 2022(4): 20-27.

(编辑 王雪颖)