

扩大中等职业教育规模的若干思考

上海市教科院职成教所所长、研究员 马树超

编者按：过去一段时期，作为培养中等层次岗位人才的中职教育曾经历了两头挤压：一头是高职，一头是普通高中。有些人甚至认为中职在我国教育体系中无足轻重。但事实恰恰相反，在我国未来的经济发展中，社会用人单位对中职人才的渴求将十分迫切。3月2日，教育部贯彻落实全国职教会议精神经验交流会在四川泸州召开。教育部部长周济在会议讲话中提出，2005年我国中等职业教育将增加招生100万人，预计到2007年中等职业教育规模将与普通高中大体相当，协调发展。通过大力发展中等职业教育，培养数以亿计的高素质劳动者。本刊发的有关扩大中职规模的文章，是作者接受相关采访时的回答。希望此文的发表能引起更多人对中等职业教育的关注。

一、为什么在这个时候提出中职扩招100万？理由是什么？

这既是经济社会发展的迫切要求，也有教育协调发展的考虑。首先，我国经济增长方式从粗放型转向集约型的步伐正在加快，选择的是新型工业化道路，因此迫切需要一大批技能型人才。而作为培养这类人才的职业教育，发展却比较滞后。这可以从相关统计中得到佐证。1990—2000年，全国第二产业从业人口平均受教育年限仅从8.79年提高到9.44年，初中及以下文化程度人口比例仍高达71.72%（2000年人口普查），高级技工更是严重短缺。如果不加快发展中等职业教育，到2010年第二产业从业人口人均受教育年限仍然达不到10.5年的水平，技能型人才短缺的矛盾将更加突出，走新型工业化道路会面临更多的困难。

其次是经济社会协调发展的需要。目前，我国经济社会发展面临新的压力，主要是资源和环境的约束，以及社会矛盾、就业压力和城乡差距日益增大。中央政府提出坚持用科学发展观统领经济社会发展全局，着力建设和谐社会，其中很重要的一个方面就是改善薄弱环节，重视弱势人群的生存环境。由于接受职业教育的学生多数来自社会中低收入家庭，提高他们的就业能力与就业质量就显得十分重要。

第三是加快推进城镇化进程的需要。目前，我国已进入城镇化发展的机遇期，预计到2020年将约有2.2亿人口从农村转移到城镇。但是，由于农村劳动力的文化程度过低，初中及以下比例高达95.26%（2000年人口普查），大量涌入城市的农民工，如果他们的职业技能得不到普遍提高，不能胜任较高层次的职业工作，当数量超过极限时，就会造成社会不稳定，必然影响城镇化进程与城镇化质量。职业教育具有针对性强的特点，对农村青年提高就业能力是最有效的教育类型，因此扩大职业教育的培养规模已成为当务之急。

第四是各级各类教育协调发展的需要。党的十六大把“基本普及高中阶段教育”作为全面建设小康社会的一个重要目标，这为中等职业教育发展带来了机遇。但从2000年到2004年的统计数据看，全国普通高中招生从473万人增加到822万人，而中等职业学校招生仅从358万人增加到550万人，明显滞后于普通高中的增长速度。所以，高中阶段教育结构必须调整，中等职业教育的规模理应扩大，否则，“基本普及高中阶段教育”的目标将难以实现。

二、落实增加招生100万的关键在哪里？

关键在于政府要强化宏观调控，调整高中阶段教育招生结构，切实保持中等职业教育与普通高中教育的比例大体相当。职业教育发展有经济界和个人两个方面的需求主体，经济发展需要是一个方面，但最终还要有学生来选择。由于职业教育具有“培养成本高、学生家庭收入低、就业回报率低”的特点，如果在政策设计上采用“高收费、低投入”的办法，在普通高中能提供较多入学机会的时候，职业教育对学生与家长的吸引力必然会降低，这样职业教育成为市场调节失灵的领域也在所难免。从欧洲国家职业教育发展的实践看，宏观调控是一个很重要的经验，政府不仅要考虑老百姓的眼前利益，更要考虑国家和百姓的长远利益。如果参考浙江省的做法，规定各县（市）高中阶段的普通高中与中等职业学校招生比例达到1：1，就可能落实增加招生100万的任务。当然，要使一项好的政策落到实处，还需要加大监控力度，这里，建议教育部每年在媒体上公布各省区市高中阶段教育招生的普职比情况。

三、实现这个目标会遇到什么困难？突破点在哪？需要采取什么措施？

遇到的最主要困难是生源数量与资源供给不足，尤其是比较严重的区域不平衡。我们最近完成全国教育事业“十一五”规划研究课题“职业教育改革与发展问题研究报告”，其中主要反映了三个方面的问题。

一是省区间初中毕业生数增减不平衡，突出表现为“有资源的省份缺生源，有生源的省份缺资源”。从生源情况看，预计2003年到2010年全国初中毕业生数基本在2000万人（其中2005年达到最大值，即2275万左右）。但是，东部地区和中部地区为主的近一半省区初中毕业生数减少，其中北京从18万人减少到9万，上海从18万减少到10万，江苏从103万减少到84万，天津、山东、浙江、福建、湖北、湖南、河北以

及东北三省等都有较明显的减少,中等职业教育面临生源减少的局面。而以西部和欠发达地区为主的11个省区初中毕业生数增加,贵州从50万增加到85万人,云南从56万增加到76万人,甘肃从37万增加到67万人,四川、青海、宁夏、新疆、内蒙古、江西、安徽和山西等有较明显增加。解决这个问题的主要措施,就是加强省区间中等职业教育的合作,支持跨省区招生培养,鼓励学生学成后回原户籍所在省区就业,为推进当地经济发展与城镇化进程出力。

二是职业教育资源面临困难,突出反映在教师负担学生数过多的现象比较普遍。从1993年到2003年,普通中专的生师比由14.6:1上升为25.3:1;职业高中由13.8:1上升为17.7:1^[1]。按照生师比15:1测算,目前教师缺额就达15万人。如果扩招三年以后中等职业学校在校生为2100万人,生师比按照目前19:1测算,教师缺额超过40万人。从分省区看,2003年生师比最高的三个省区平均达24:1,最低的三个省区平均只有9:1,反映了师资不足与闲置很不平衡。学历达标教师分布的区域差异更大,北京、上海的职业学校教师学历达标率超过80%,而青海、陕西、江西分别为48.7%、53.0%和56.3%,后者的师资力量十分薄弱。解决这个问题的主要举措,就是要加快职业教育的师资培养,尤其要探索在工科院校设置职业技术教育学博士点,鼓励工科院校参与职业教育研究与师资培养工作。当职业技术教育学成为我国工科院校学科建设的一个重点时,才能从根本性上解决职业教育师资培养的数量与质量问题。

三是职业教育投入问题,尤其是财政投入不足。中等职业教育扩招后,职业教育的生均预算内教育经费投入将进一步下降,难以保证教育质量。2001年至2002年,全国教育经费支出增长了18.5%,而中等职业教育经费支出仅增长了6%。从财政经费看,中等职业教育占财政预算内教育拨款的比例由7.27%下降为6.35%。从国际经验看,职业学校生均成本高于普通高中,我们测算该比例应超过10%。由于财政性经费投入不足,2003年全国职业中学生均预算内教育事业费仅1684.8元,有10个省区低于普通高中,有的地区比普通高中低2000元以上。生均预算内公用经费投入更低,2003年全国职业中学生均预算内公用经费仅为239元,有16个省区的职业教育生均预算内公用经费低于普通高中,有的地区仅为普通高中的50%左右,甚至比小学还低。^[2]解决这一问题的关键是增加财政投入,改革财政性职业教育经费的投入方式,探索按照在校生数划拨经费的机制,强化经费投入和使用情况的监督评价制度,提高办学效益。

四、近年来中职招生上升的原因是什么?

全国中等职业教育经历了低谷期后,近年来开始回升。2001年招生398万人,2002年招生433万人,2004年招生达到550万人,出现稳步上升的势头。原因主要有三方面。

一是中央政府的高度重视。2002年国务院召开了全国职业教育工作会议,2004年国家七部委又联合召开了全国职业教育工作会议,导向明确,体现了中央政府大力发展职业教育的决心与力度。

二是很大程度上与中等职业学校毕业生较好的就业情况相关。由于经济快速发展,中等职业学校毕业生的就业率提高较快,2003年全国中等职业教育毕业生就业率达到95%,比2001年增加近10个百分点,上海、北京更是在96%以上,这是很重要的外部环境条件。

三是各地政府尤其是教育行政部门采取了有效的措施。例如浙江省政府规定各县(市)高中阶段招生的普职比必须达到1:1,否则取消“教育强县”参评资格,即用政策来推进各县市的职业教育发展。由于政策导向明确,2003年浙江省中等职业教育占高中阶段招生比例之高在全国31个省区中名列第一。

五、怎样看待中等职业教育在各级各类教育中的位置?

在2002年和2004年两次全国职业教育工作会议上,国务委员陈至立都提到,“当前我国的职业教育仍然是一个薄弱环节”,这耐人深思。为什么说是薄弱环节?就是没有得到健康发展,说明职业教育在教育中的位置不高。从国际上看,由于办学和管理体制方面的原因,职业教育在欧美国家主要不是由教育部门管理,因此在教育体系内存在职业教育被边缘化。但是,我国的职业教育由教育部门管理,故职业教育应当在各级各类教育中占居重要的地位。扩大招生决策的出台,标志着我国教育行政部门对中等职业教育认识的进一步提高,事实也将证明高质量的职业教育会越来越受到社会的认可,职业教育在教育体系内应与普通高中同样重要。

六、这项决策会给中等职业教育今后的发展带来哪些变化?有关政策如何调整?

首先是中等职业教育规模快速扩大,2005年招生将达到650万,比2004年增加100万;2006年、2007年招生还将进一步增加。这是我国中等职业教育发展前所未有的变化。其次是中等职业教育区域合作格局将发生变化,即职业教育的服务区域拓宽,省区间、城乡间的职业教育合作将得到前所未有的加强。第三是职业教育学制结构也将发生变化,以学分制为重点的弹性学制逐步推行,职业学校之间、非学历培训与职业学校教育之间学分实现互认,以就业为导向的模块教学成为职业学校教学的亮点。第四是职业学校学生的概念也会发生变化,将从目前“适龄学生”变为“注册学生”,会有更多在职人员和进城务工者注册接受职业继续教育,使中等职业学校成为完善终身教育体系的重要平台。

在政策调整方面,上面已经提到了一些,最主要的还是三个方面,即加强宏观调控、加大财政投入、鼓励跨省市招生。按照跨区域招生、梯度优先的原则,要鼓励东部地区职业学校招收中西部地区学生,城市学校招收农村地

区学生，通过学生的区域和城乡流动，优化职业教育资源的供求关系。为了实现这个目标，建议评价大中型城市与发达地区县城的普职比主要看高中阶段招生情况；评价中西部农村地区的普职比主要看其初中后升学的分流比例。特大型城市招收外省市生源的一个重要障碍是地方政府对人口与就业机会的控制，如果优先培养外省市经济发展与城市化进程中迫切需要的学生，就可以减轻培养地的人口与就业压力，例如上海职业教育具有城市交通和水电煤气等专业的优势，而各地城镇化进程中也特别需要这类人才，就应优先给予招收外省市招生的机会。

参考文献

- [1]中国教育统计年鉴2003[Z]. 人民教育出版社, 2004. 11.
- [2]中国教育报, 2004-12-31.

(文见《教育发展研究》2005年第5期)