

# 我国人口变动对职业教育发展的影响及其政策探讨

和学新<sup>1</sup>, 武博<sup>2</sup>

(1. 天津师范大学 教育科学学院, 天津市 300387; 2. 广西科技大学 职业技术教育学院, 广西 柳州 545006)

**摘要:**人口变动包括人口数量、质量、结构、迁移等方面的变动,它对我国职业教育的发展产生了重要影响,主要表现在职业教育学校规模、专业结构、中等职业学校布局、中等职业教育与普通高中招生等方面。国家相继出台了一些相关政策,在取得一定的成效的同时,也面临着新的问题。随着人口因素变动出现的新情况,我国职业教育政策需要不断地进行调整。在制定职业教育政策中,要科学预测人口变动趋势,要追求教育公平的政策理念,加强职业教育政策的实质关怀,改善职业教育政策的执行环境等。

**关键词:**人口变动;教育发展;职业教育问题;职业教育政策

**中图分类号:**G710 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2018)06-0037-08

自1949年以来,我国人口经历了从快速增长到缓慢增长,再到稳步提升这几个阶段。在社会发展变革中,人口政策无疑发挥着重要的作用。无论是为应对人口过快增长而实施的计划生育政策,还是为应对人口老龄化而实施的“全面开放二孩政策”,都对中国社会发展影响巨大。职业教育的发展不仅受到社会政治、经济、文化的影响,也受到人口因素的影响。人口的数量、质量、结构、迁移等方面的变动,对职业教育的规模、质量、结构、布局等均产生了深刻的影响。在职业教育越来越受到重视的当今社会背景下,梳理、研究和探讨我国人口变动对职业教育发展的影响,无疑对制订恰当的职业教育政策具有重要意义。

## 一、人口变动影响职业教育发展的主要问题

### (一)职业教育学校规模问题

学校规模,一般是指学校的就学人数及班级数量。职业学校的规模与职业教育适龄学生的人数密切相关。职业教育适龄学生的增加,必然会促使职业学校规模的扩大。中等职业教育适龄学生的生源主要来自初中阶段教育毕业的学生,即14~15岁左右的学生。高等职业教育适龄学生来自中等教育即普通高中与中等职业教育毕业的学生,年龄主要在17~18岁之间。我国职业教育生源基数受新中国成立后第二生育高峰期(1962—1971年)的影响,自20世纪70年代末开始,就面临巨大的教育和就业压力。1972年至1990年,虽然生育率有所下降,但出生人数仍保持较大规模,也意味着生源基数仍处于不断增长的态势。于是,我国职业教育学校自80年代初期开始,就频繁地进行扩张,以容纳更多的学生就学。

收稿日期:2018-02-08

作者简介:和学新,天津师范大学教育科学学院,教授,博士生导师。

基金项目:国家社会科学基金教育学一般项目“应对我国人口变动的教育政策研究”(BGA120039),项目负责人:和学新。

表 1 2000—2017 年职业院校学校规模基本情况

年份	中等职业学校		高等职业学校	
	学校规模(万所)	在校人数(万人)	学校规模(万所)	在校人数(万人)
2000	1.97	1 213.44	0.044	100.87
2005	1.45	1 600.04	0.109	712.96
2010	1.39	2 231.76	0.125	966.18
2015	1.12	1 656.70	0.134	1 048.61
2016	1.09	1 599.01	0.136	1 082.89
2017	1.07	1 592.50	0.139	1 104.95

数据来源:中国教育统计年鉴(2000—2017)

但进入 21 世纪后,职业学校规模扩张的速度明显下降,学校规模呈收缩态势。并且从 2010 年—2017 年的数据中(见表 1)可以看到,中等职业学校在校人数开始减少,也遭遇到了一定的生源危机,这与中等职业教育适龄人口逐渐减少的趋势密切相关。有学者曾对 2014—2020 年高中教育阶段学龄人口进行预测,预测结果显示,2014—2020 年,我国高中教育阶段学龄儿童数呈下降态势,2019 年学龄人口数将降到最低点,2020 年,学龄人口数又会略有增长,但仍比 2014 年学龄人口数少<sup>[1]</sup>。而生源基数的波动可能导致两个问题:一是会导致部分区域中等职业教育出现资源过剩的局面,如何解决生源、有效利用原有中等职业教育资源是目前的主要问题;二是高等职业学校处于规模不断扩大的形势之下,同时也要面对生源减少的问题,需要合理控制其增长的速度与制定吸引生源的政策。

## (二) 职业教育专业结构问题

职业教育的专业结构主要是指职业教育学校所开设的各个科类的构成、各个科类的招生人数及其各个科类之间的比例关系等<sup>[2]</sup>。职业教育专业结构与职业人口结构的适应性以及生产力发展水平密切相关。根据 2004—2010 年我国中等职业教育各专业类别招生数统计显示<sup>[3]</sup>,一、二产业的招生人数增幅最大,尤其是农林类人数增幅达 472.59%,而第三产业诸如信息技术、公共事务、医药卫生等专业招生人数的增幅却远远不及一、二产业的专业类别。据 2005—2013 年三大行业就业人员的数据显示,未来第三产业的职业人口数量将继续增加,而第一产业职业人口面临继续下降的发展趋势。这是与我国生产力发展水平提升、产业结构调整、第三产业职业类型增多、农村劳动力转移紧密联系的。这要求职业教育学校的专业类别应随着职业类别的变化而进行调整,各个专业的招生人数、培养目标都要进行适时改变。而且在考虑产业人口结构的同时,还要考虑由人口年龄结构变动所带来的一些新问题。如我国社会老龄人口逐渐增多,据 2017 年国民经济和社会发展统计公报显示,2017 年年末,65 岁以上人口已超过 1.5 亿,占总人口的 11.4%。预计到 2050 年,中国老年人口将达到 4.8 亿。这意味着我国将在未来的时期内,迫切需要医药卫生行业、养老行业的人才,以应对老龄人口的增加。

## (三) 中等职业学校布局问题

中等职业学校的合理布局直接影响职业教育资源的合理配置,影响职业学校整体办学效益的提高。我国自 20 世纪 80 年代开始大力发展职业教育,兴办各级各类职业学校,当时受为本地经济发展服务理念的影响,城乡并重建设职业学校,尤其在县域内的乡镇或者农村地区开设或者改建了许多面向农村劳动力的职业学校,以满足农村职业教育的需要。这是在当时我国劳动年龄人口数量充足、生源基数稳定、人口城乡结构比例稳定的情况下而进行的。但是,我国人口迁移比例逐年提高,城镇化进程加速,大量农村劳动力正在向城市转移,据 2017 年国民经济和社会发展统计公报显示,2017 年的城镇人口比重已由 2000 年的 36.22% 上升至 58.52%,到 2020 年,我国的常住人口城镇化率将达到 60%。因此,中等职业学校布局也亟需重新调整。这是由于中等职业教育适龄人口数量下降,大批农村劳动力转移,再加之农村地区职校硬件设施、师资配备等教学条件较差,造成

中等职业学校招生困难,无法满足学生职业技能提升的要求;并且大量转移到城市的农村劳动力面临再教育再培训的需求。许多农村劳动力的受教育年限较低,生产技能不高,对于城市许多就业岗位的技能技术要求又达不到,因此,劳动力的再教育再培训滞后,经常出现企业招工难与农村劳动力就业难的结构性问题。据全国总工会新生代农民工问题课题组的调查,自外出务工以来,从来没有参加过任何培训的新生代农民工为 61.1%<sup>[4]</sup>。可见,农民工在技术技能培训方面又远远不够。这就需要进一步整合城乡职业教育资源,对城乡职业学校进行重新布局,而布局调整不仅仅是区域学校的重新分布,还包括职业学校的类别转型,尤其在对农村转移劳动力的培训上应重点解决。

#### (四)中等职业学校与普通高中招生问题

中等职业学校与普通高中都属于国民教育序列中的中等教育,二者具有相同的生源来源,招生对象都为初中阶段毕业生。这就决定了二者势必在招生中面临分割生源的问题。

于是,当中等教育适龄人口数量下降时,中等职业学校的生源愈发紧张,招生难也成为了中等职业教育目前面临的最大问题。再加之高校扩招等政策影响,带动了“普高热”,普通高中升学率大大提高,继续深造的通道也较为畅通,生源数量和质量都较好。而中等职业学校学生虽也可升入高等职业学校,但由于生源质量和培养目标不同,往往成为了升学考试的弱势群体,提升空间不大,吸收不到好的生源。虽然国家也鼓励高职实施单招政策,就是高职院校通过自主命题测试录取普高毕业生和中职毕业生的一种方式,通过“单招”,学生就可不必参加高考,但普高与中职录取比例往往差距悬殊。如四川工程职业技术学院 2014 年单招普高学生 310 人、中职学生 50 人;四川司法警官职业技术学院 2014 年单招普高学生 110 人、中职学生 30 人<sup>[5]</sup>。如此,也就影响了中等教育适龄人口选择职业教育的比例。

我国未来中等教育适龄人口数量呈下降趋势,这对中等职业教育招生又带来了新的压力。按照普通高中与中等职业学校目前招生的态势来看,中等职业学校与普通高中招生人数若想实现比例相当,就需要采取多种方式提升中等职业学校的吸引力,搭建适合中等职业学校学生成长的平台,提高人才培养的质量。

#### (五)中等职业教育与高等职业教育衔接问题

高等职业教育是职业教育学历形态的高层次教育阶段,它与中等职业教育的培养对象都是面向生产建设与服务第一线的技术人才,只是培养层次不同。而且高等职业教育培养的高层次技术人才也应在同等类型教育较低层次人才培养的基础上进行。但是,在现实中,由于生源的质量,二者在专业设置、课程教学方面并没有彼此贯通,导致高等职业教育收纳的生源主要来源于普通高中毕业的学生,而中等职业教育大部分完成的学生则直接走向了就业岗位,大多数中等职业学校的学生被培养成为了低层次的技术熟练的劳动者,更多是为满足密集型产业的需求。

随着我国人口年龄结构的变动,劳动年龄人口数量逐渐减少,人口红利也将逐渐消失,这为我国经济长期稳定较快发展带来了一定阻力。人口红利,一般是指具有优势的人口年龄结构,即劳动年龄人口比重较大而形成的有利人口结构,从而带来的对经济增长的促进作用。我国自上世纪 60 年代,劳动年龄人口就一直处于持续增长状态,有学者认为中国人口红利机会窗口对应 1990 年至 2035 年的时间段<sup>[6]</sup>,而随着人口红利的消失,其所带动的经济增长也将逐步下降,这就需要新的人口红利来替代劳动年龄人口的减少。我国目前正面临产业转型的关键时期,迫切需要数以亿计的能够适应现代产业发展要求的高素质技能型人才,而中等职业教育与高等职业教育的有效衔接,利于技能型人才的系统培养,而且受教育水平的整体提升也将促进劳动生产率的大幅提升,更有利于发挥人才红利的作用。因此,如何处理二者在各个方面的衔接作用,建立一个技能型人才培养的制度是目前最急需解决的问题。

## 二、我国应对人口变动已有的职业教育政策分析

### (一)我国人口变动背景下出台的主要职业教育政策

上世纪 80 年代,在人口数量剧增、教育适龄人口增加的压力下,我国开始出台相关政策发展职业教育,扩大招生规模,构建职业教育体系。但是随着我国人口结构不断发生变化,职业教育也面临着一些新的形势,就近年来出台的相关职业教育政策,就可以看到同过去政策相比某些方面侧重点的改变,以应对不同阶段的人口变动所带来的职业教育效应(见表 2)。

#### 1. 应对人口数量变动的职业教育政策

1949 年以来,我国共经历了三个生育高峰期,以 1954 年、1963 年以及 1987 年为峰值的三个时期,计划生育政策虽然对我国出生率有所控制,但我国总人口基数庞大,20 世纪 80、90 年代人口增长速度仍然较快,而且教育适龄人口数量也急剧增加,这就需要对教育政策进行适时调整,也就揭开了职业教育规模扩张的序幕。我国在 1980—1996 年期间,多次颁布文件提出广泛举办职业技术学校,扩大中职学校招生规模,目标是使高中阶段职校学生超过普通高中。进入 21 世纪,计划生育政策效果凸显,职业学校生源数量减少,加之高校扩招,职校毕业生就业前景不好,导致许多职校招生困难。因此,我国自 2001 年以后,将原来规模发展的指标改变为中职与普高招生比例相当,同时扩大高等职业教育的招生规模,开始关注由规模发展转向职业教育内涵式发展,提升职业教育办学效益。如教育部 2010 年颁布的《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》,就是通过示范学校建设促进职业教育学校质量的提升。

#### 2. 应对人口迁移变动的职业教育政策

随着改革开放的不断深入,越来越多的人远离家乡到外地求学或者就业,迁移人口逐年增加,加速了乡—城人口流动的比例。据三普、四普数据的计算结果显示,我国 1982 年的人口流动仅为 3 000 万,1990 年就已增加至 7 000 万<sup>[7]</sup>。据五普、六普数据显示,2000 年我国居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致已达半年的人口数为 14 439 万人,2010 年则达到 26 138 万人,增长 81.03%。大量迁移的人口需要就业,需要接受再教育再培训。因此,完善职业教育的培训体系与做好农村劳动力转移的工作成为职业教育政策所关注的重点。在 2002 年国务院出台的《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》中,就提出要广泛开展各级各类培训,为城乡新增劳动者提供教育。在 2005 年《关于大力发展职业教育的决定》中,更是再次强调职业教育要为农村转移劳动力服务。并且根据流入城市与流出乡村地区的实际,职教政策将着眼点进一步放置在了区域、城乡职业教育布局的优化之中,以期合理配置职业教育资源。

#### 3. 应对人口结构变动的职业教育政策

随着我国职业人口结构发生较大变化,第三产业就业人数比重不断提升,产业结构逐渐高度化,劳动密集型产业也逐步向技术知识密集型产业演进。我国职业教育政策针对产业结构的变化调整了职业教育的专业结构和培养目标,以期满足我国经济社会发展的需求。2000 年三大产业就业人数为 36 042 万人、16 219 万人、19 823 万人,第三产业已超越第二产业,第一产业就业人数比重仍然加大。为满足第三产业发展需要,在 2002 年出台的《关于大力推进职业教育改革和发展的决定》中提出,要调整专业设置,积极发展面向新兴产业和现代服务业的专业,并加强高级技术工人和技师的培养和培训。2011 年,我国第三产业就业人数首次超过第一产业,但是职业教育的专业设置还不能完全对接产业结构转型升级的需要,继而在 2014 年《关于加快发展现代职业教育的决定》中,明确提出要合理设置专业,重点提升面向现代农业、先进制造业、现代服务业、战略性新兴产业和社会管理、生态文明建设等领域的人才培养能力。

表 2 与人口变动有关的职业教育政策一览表

发布时间	发布部门	文件名称	关键性描述
1980 年	国务院	关于中等教育结构改革的报告	改革单一的中等教育结构,在城乡要提倡各行各业广泛举办职业(技术)学校,增加职校学生
1985 年	中共中央	中共中央关于教育体制改革决定	扩大中职学校招生,乡镇增加职校数量,高职院校优先对口招收中职生以及有实践经验的学生,培养职教师资,要同社会需要结合
1991 年	国务院	国务院关于大力推进职业技术教育的决定	集中力量办好一批起示范和骨干作用的学校,扩大中职学校招生规模,使高中阶段职校在校人数超过普通高中,中等职业技术教育面向实际需要
1995 年	国家教委	关于开展建设示范性职业大学工作的原则意见	通过试点建设工作,逐步建设一批在高等职业教育中起到骨干示范作用的学校
1996 年	全国人大	职业教育法	职业学校、职业培训机构实施职业教育应实行产教结合
1999 年	中共中央、国务院	中共中央、国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定	大力发展高等职业教育,多种方式招收普高毕业生和中职毕业生;促进农村普通教育、成人教育和职业教育的统筹协调发展
1999 年	教育部	面向 21 世纪教育振兴行动计划	积极发展高等职业教育,挑选 30 所学校建设示范性职业技术学院,发展非学历高等职业教育
2001 年	教育部	关于“十五”期间加强中等职业学校教师队伍建设的意见	建设中等职业学校教师队伍,办好职教师资基地(包括职业技术师范学院)
2002 年	国务院	国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定	保持中职教育与普高教育的比例相当,扩大高职规模;广泛开展各级各类培训;农村和西部地区作为工作重点;严格实施就业准入制度,加强职业教育与劳动就业的联系
2005 年	国务院	关于大力发展职业教育的决定	到 2010 年,中职与普高招生规模相当,高职占高教招生规模的一半以上。职业教育要为农村劳动力转移服务。建立职业教育的“立交桥”。加强县级职教中心和示范学校的建设
2010 年	教育部	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	从 2010 年到 2013 年,中央财政重点支持 1000 所中等职业学校改革创新
2011 年	九部门联合	关于加快发展面向农村的职业教育的意见	开展新型农民和农村富余劳动力培训。推进中等和高等农业职业教育协调发展。在中职和高职专业设置中要向农业倾斜
2011 年	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	学历教育和非学历教育协调发展、职业教育和普通教育相互沟通、职前教育和职后教育有效衔接,培养高素质技能型人才
2014 年	教育部、农业部	中等职业学校新型职业农民培养方案	适应现代农业发展和新农村建设要求的新型职业农民
2014 年	国务院	国务院关于加快发展现代职业教育的决定	创造更大人才红利,加快转方式、调结构、促升级;总体保持中等职业学校和普通高中招生规模大体相当,高等职业教育规模占高等教育的一半以上。调整完善职业院校区域布局,科学合理设置专业。引导普通本科高等学校转型发展
2014 年	九部门联合会	加快推进养老服务业人才培养的意见	加快发展养老服务业,应用型本科和研究生教育层次相互衔接,学历教育和职业培训并重的养老服务人才培养培训体系
2014 年	教育部等六部门	现代职业教育体系建设规划(2014—2020 年)	实行中职、专科、本科贯通培养。加快培养现代服务业人才。优化职业教育区域城乡布局
2016 年	国务院	国务院办公厅关于加快中西部教育发展的指导意见	促进职业教育和普通教育双轨推动、双向推动,合理引导学生进入职业教育。改革人才培养模式,为培养大国工匠打下坚实基础,为承接东部地区产业转移创造条件
2017 年	国务院	国务院关于深化产教融合的若干意见	优化职业教育布局,引导职业教育资源逐步向产业和人口集聚区集中,积极推进贫困地区学生到城市优质职业学校就学
2018 年	中共中央国务院	关于全面深化新时代教师队伍建设改革的意见	全面提高职业院校教师质量,建设一支高素质双师型的教师队伍

## (二)我国人口变动背景下现有职业教育政策分析

### 1. 职业教育规模调整的政策分析

2014年下发的《国务院关于加快发展职业教育的决定》对职业教育规模发展明确给予了量化指标,它规定中职和普高招生规模大体相当,高职规模占高等教育的一半以上,到2020年,中职在校生达到2350万人,专科层次职教在校生达到1480万人,接受本科层次职教学生达到一定规模。从业人员继续教育达到3.5亿人次。这个文件的出台,可以说为职业教育规模扩张确立了一定的度,在层次发展中则将高等职业教育延伸至本科阶段,意味着我国职教政策已将职教重点全方位转移到内涵式发展中来,提升中等职业教育的吸引力,减轻由于生源减少所带来的招生压力。同时,进一步凸显了职业教育的培训与培养并重的教育特色,提升为各类从业人员提供继续教育的能力。

但是从这些新的规定中,也可以看到许多需要补充的地方。首先,职业教育规模、教育层次的调整,可能会带来布局的重新调整,根据各个区域的生源基数、办学条件、区域经济发展等实际,要合理进行中职学校、高职院校、培训机构的布局。其次,根据中职、高职院校的学生人数和学校数量,要配备相应的具有双师型资格的职教师资,职教师资培养刻不容缓。第三,中职和普高仍然在生源分割中会有一些冲突,并且普高整体办学条件都高于中职学校,如何协调沟通将在招生中出现的问题仍是中等职业教育面临的难点。

### 2. 中等职业教育与高等职业教育协调发展的政策分析

我国职业教育的培养目标近年来一直在发生变化,从强调培养生产、服务第一线的高素质劳动者和实用人才(2002年)到培养高素质劳动者和技能型人才(2013年),再到培养高素质劳动者和技术技能型人才(2014年)。这是由于产业结构的转型升级对劳动者的素质提升的新要求,既要有技能熟练的高素质劳动者,又要有“技能+知识”的高技术人员与科研开发人员。产业结构的变化,必然影响到人才的需求结构,也就影响着职业教育结构的适应性问题,加快协调中等与高等职业教育,构建我国的技能型人才培养制度迫在眉睫。我国在2005年就明确提出,要建立职业教育人才培养的“立交桥”,但如何连接并没有做具体说明。一直到2011年教育部才正式出台《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》,对二者的协调发展做了详细部署。这份文件加快了职业教育层次结构完善、调整的进程,优化中职高职的专业结构布局,推动中职高职在专业设置、教材编订、课程教学标准、产教合作等方面的无缝对接。

但在政策具体推行的过程中,以下几个问题不得不考虑:一是当中职学生与普高学生竞争升学时,如何才能保证中等职业教育一定比例的升学率,这需要有具体招生考试政策的出台;二是在高等教育结构中,如何才能保证高等职业教育一定比例的优质生源,因为原有高校规模仍然存在,而生源基数却是在逐年减少;三是政策中提到要将一定数量本科层次的高校进行转型,但转型的具体比例、方式、标准、区域分布等都还没有涉及。

### 3. 养老服务人才培养的政策分析

我国自2010年开始,65岁以上人口的数量就已达达到进入老龄社会的指标,而且2020年后人口的老化速度将大大加快,在2030年这个比例大约会上升到17%~18%,2035年会上升到20%<sup>[8]</sup>。因此,政府的九个部门联合在2014年出台了《加快推进养老服务业人才培养的意见》,以应对即将面临的老龄化社会对养老服务人才的需要。文件中强调要逐年扩大招生规模,引导学生从事养老服务业工作,并且实现养老服务人才培养的本科、研究生教育的层次贯通,提升养老服务业专业的教育教学质量。这个政策的出台一定程度上缓解了我国目前养老服务业规模小、层次单一、人才短缺的问题。但这样一个政策对于未来老年人口迅速增加的形势仍然不足以应对,它只是对养老服务专业进行了规定与指导,而对与之相互关联的其他行业或者专业关照不足,如医疗保健卫生、社会保障、社区服务、老年人心理健康等都还是我国养老服务业的薄弱环节。从培养培训的对象来看,政策中依然倾向于对学生的培养,而非从业人员的再教育再培训却没有涉及,如居家养老就需要子女具备相应的医疗保健知识和技能,能简单的处理一些突发状况。而且对于老年人,还可尝试通过兴办老年大学,吸纳一些具有劳动能力的老年人进行培训,关键时刻可以自救亦或是帮

助他人。养老服务业人才的培养培训还需进一步完善,以及出台更多的政策予以支持。

#### 4. 面向农村职业教育的政策分析

我国职业教育政策一直以来都重视农村职业教育发展,随着国家对职业教育赋予了新的战略意义,农村职业教育也有了新的内涵和价值。改革开放以来,农村职业教育政策共经历三次变迁:一是农村职业教育的恢复发展期(1978—1991年)。这一时期政策侧重于扩大规模,增加学生与农村职校,并于1988年通过了《关于组织实施“燎原计划”的请示》,燎原计划是以促进农村经济发展为目标的计划,它强调学生要能掌握一定的实用技术和经营本领,成为发展农村商品经济的骨干。二是农村职业教育的转型时期(1992—1999年)。这一时期受产业结构调整、现代化农业发展等影响,提出进一步办好农村中等职业学校农业类专业,扩展农业类专业类别,培养农业发展所需的技术人才,提高农业的科技含量。三是农村职业教育的新时期(2000年至今)。这一时期是人口结构发生重要变化的时期,大量农村劳动力转移,农业职业教育结构面临新的调整。2002年的《决定》提出要培训农村劳动力达1.5亿人次,2005年的《关于大力发展职业教育的决定》中又提出要实施国家农村劳动力转移培训工程,加强县级职教中心的建设。2011年由教育部等九部门出台《关于加快发展面向农村的职业教育的意见》,这是为了在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化而提出的,一定程度上也解决了农村劳动力进入总量过剩和结构性短缺并存的问题,尤其在涉农专业建设方面、农村人才培养培训、农村职业教育投入方面又给予了相当大的政策扶持。而2014年出台的《中等职业学校新型职业农民培养方案(试行)》,则是为培养新型职业农民而对农民职业教育制度进行完善的具体指导意见。可见,我国农村职业教育政策制定的理念已从以往的产业效益向社会整体促进转变,政策制定的核心已从规模发展向农村劳动力人口素质提升转变,政策制定的内容已从宏观规定向专业类别、培养方案、制度完善等具体内容而转变。

### 三、我国应对人口变动的职业教育政策调整对策

#### (一) 科学预测人口变动趋势

人口的各个因素对未来教育的发展规划具有重要影响。根据不同学者基于六普数据对人口发展趋势的预测来看,虽然在具体指标上有所差异,但都有一个共同的趋势,就是我国各个层次学历教育适龄人口的人数都将呈下降趋势,而职业教育的适龄人口与培训人数将有所增加。因此,科学预测人口变动的趋势,可以全面把握未来职业教育发展的空间与重点投入的方向,利于统筹整个职业教育的发展规模与质量。在未来的一定时期内,人口变动还会出现新的特征与走向,如二孩政策的启动与第一代独生子女进入生育年龄时期的累加会带动新一轮的生育高峰、新型城镇化政策的落地会加速人口的乡—城流动并带动职业教育培训人数的递增、科技发展与产业结构的转型升级会提升对高技能技术型人才的需求,从而进一步带动职业教育专业结构的变革、老龄人口的持续增加会减少劳动年龄人口从而影响人口红利的消失与对老年教育的迫切需求等。职业教育政策的制定与调整首先要立足于实际,建立在对这些趋势科学预测的基础上,合理规划区域之间、城乡之间职业教育的基础资源配置,以应对人口数量、迁移、结构、质量变动所带来的各种问题。

#### (二) 追求教育公平的政策理念

公平是教育政策制定的基本价值取向,公平理念也应贯穿到职业教育政策实施的全过程。罗尔斯提出的关于教育公平的补偿原则,就是指“为了平等地对待所有人,提供真正的同等的机会,社会必须更多地注意那些天赋较低和出生于较不利的社会地位的人们”<sup>[9]</sup>。也就是要对教育中处于弱势地位的群体给予政策上的优先支持,以实现真正的教育公平。职业教育公平包含两方面的含义,一是每位社会成员拥有平等接受职业教育的权利和机会;二是职业教育与普通教育的平等性<sup>[10]</sup>。职业教育目前虽然有一定规模,但发展较晚,办学条件、生源质量、师资配备、研究程度、社会认可度、经费支持都远远不及普通教育,发展内在动力不足,有发展之心却无行动之力。职业教育正处于国民教育中的弱势地位,亟需政策的扶持与倾斜,以实现与普通教育的同等对待。

在推动教育公平与社会公平的进程中,职业教育有其不可忽视的重要作用,职业教育的全民性

惠及了全部人群、职业教育的社会性促使其密切关注社会发展的需要、职业教育的专门性让更多个体实现自己的价值、职业教育的终身性回归到了个体发展的本身。因此,职业教育政策的制定与调整应将教育公平的政策理念贯彻始终,保持政策对职业教育的倾向性,给予职业教育更多的招生话语权,避免出现侧重普通教育的政策偏好<sup>[11]</sup>,确立长期投入的职业教育周期意识,保证职业教育政策的利好导向与政策执行的落实到位。

### (三)加强职业教育政策的实质关怀

目前职业教育政策调整的一个方向是其相应的配套政策的完善,使其具有一定的针对性,增强职业教育政策的实质关怀。首先,加快职教师资培养,弥补职教师资数量与质量的劣势地位。我国职教师资的培养单位主要是职业技术师范学校、职教师资培养培训基地,还有一些是来源于普通高校培养的专业人才,通过考取教师资格证而从事职业教育教学工作。而且许多职教师资培养培训基地并不认同自身的人才培养属于师范类专业,国家也没有具体的文件对职教师资培养单位的性质进行一个界定,造成部分培养单位培养目标的错位。其次,重新规划职业学校布局,符合区域发展需求。人口数量、迁移、结构变动导致职业教育生源数量、学历形态的职业教育层次、城乡人口比重、农村发展的重心都有所变化。为应对不同区域不同的发展要求,需要对职业学校进行重新分布与调整。最后,优化职业教育结构,促使职业教育实现内涵式发展。人口的年龄结构、职业人口结构、城乡结构影响着职业教育的专业结构、层次结构以及职业教育与普通教育的类别结构。优化职业教育结构就是要从统筹发展的角度,对职业教育中各个部分的比例关系与组合方式进行协调与重组,良好的构成方式是职业教育发展的内在动力。

### (四)改善职业教育政策的执行环境

职业教育政策自改革开放四十年以来,经过恢复创建、调整发展、受挫波动、加速振兴四个阶段,初步建立了现代职业教育体系,为我国社会培养了大批高素质技能人才<sup>[12]</sup>。但是在现阶段新的人口变动的背景之下,政策执行的力度与难度前所未有,这就需要进一步改善政策实施的环境,提升职业教育政策执行的效度。首先,加快立法的进程。目前涉及到职业教育的法律法规主要有《职业教育法》《教育法》《高等教育法》,但大多是确立职业教育的法律地位,内容多是目标性、原则性的,具体措施和操作性强的指导建议涉及不多,缺少对农村转移劳动力、企业员工再教育再培训的权利与义务的规定,缺少对普职、中高职衔接的明确规定,缺少对职业学校建设的标准制定,也缺少职业教育的评价监督检查机制,这些具体的措施都亟待国家法律层面的完善与规范。其次,推动政策制定主体的相互协调。职业教育政策的制定不是教育部或者某个部门独立完成的,它需要多个部门,甚至多个体系的协作才能实现<sup>[13]</sup>。职业教育政策的调整也是如此。这就需要政策制定主体具有较高的政策水平、具备优良的合作意识,有分工、有担当地应对人口变动背景下职业教育的格局调整。

#### 参考文献:

- [1] 杨春芳,胡振京.“十三五”时期我国中职学龄人口变动及教育应对[J].天津市教科院学报,2015(3):23-26.
- [2] 王贤.中等职业教育专业结构与产业就业结构的适应性问题探讨[J].现代教育管理,2009(9):93-96.
- [3] 王冬琳,刘新华,王利明,蒋从根.我国职业教育专业结构与生产力发展水平关系的实证研究[J].职业技术教育,2013(16):51-56.
- [4] 全国总工会新生代农民工问题课题组.2010年企业新生代农民工状况调查及对策建议[N].工人日报,2011-02-21(1).
- [5] 刘磊.中高职“立交桥”如何更通畅—四川德阳市中高职衔接试点观察[N].中国教育报,2014-08-11(1).
- [6] 许诺金,姜在勇.论我国人口红利与人口负债的平衡[J].金融发展评论,2015(8):13-35.
- [7] 沙吉才,曹景椿.改革开放中的人口问题研究[M].北京:北京大学出版社,1994:201.
- [8] 张翼.中国的人口转变与未来人口政策的调整[J].中国特色社会主义研究,2013(3):66-70.
- [9] 罗尔斯.正义论[M].何怀宏等译.北京:中国社会科学出版社,1988:56-96.
- [10] 李延平.职业教育公平问题研究[D].西安:陕西师范大学,2008:1.
- [11] 朱德全,李鹏.论统筹城乡职业教育的多重治理逻辑[J].西南大学学报(社会科学版),2013(4):43-52.
- [12] 和震.我国职业教育政策三十年回顾[J].教育发展研究,2009(3):32-37.
- [13] 朱德全,徐小容.协同共治与携手共赢:职业教育质量治理的生成逻辑与推进机制[J].西南大学学报(社会科学版),2016(4):74-83.

责任编辑 曹莉

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>