

# 普职分流还是普职融通？ ——基于普职比相关政策变迁的逻辑分析

吴有权<sup>1\*</sup>，蔡泽基<sup>1</sup>，吴豪<sup>2</sup>

<sup>1</sup>广州城市理工学院建筑学院，广东省广州市，510800；

<sup>2</sup>文华学院信息科学与技术学部，湖北省武汉市，430074；

\* 通讯作者，wuyq@gcu.edu.cn

**摘要：**普职教育的协调发展一直是教育学领域关注的焦点。普职教育的发展方向已由“普职分流”转向“普职协调”，但新问题依旧不断涌现。据于此，提出疑问：在“普职比大体相当”的政策背景下，普职融通何以实现？为什么两种看似富有张力的普职教育政策能得以协调发展？普职教育政策变迁的历程揭示了这一政策的形成、调整、漂移与叠加四个阶段。在这一过程中，“普职融通”政策逐渐形成，与原有“普职分流”政策形成合作效应，推动普职教育协调发展。经过三维逻辑分析，“普职比大体相当”政策所受的多重维度影响，包括国家、市场和社会三大方面。研究结论认为，“普职比大体相当”与“普职融通”并非互斥，而是相互嵌套、相辅相成。在全面地理解“普职比大体相当”和普职融通政策在教育领域的应用和影响后，能够为教育政策制定和实施提供理论指导和实践经验。

**关键词：**普职教育普职比；普职分流；普职融通；合作效应

## 引言

2024年3月5日，在十四届全国人大二次会议江苏代表团审议现场，习近平总书记赞扬大国工匠是“顶梁柱”，指出“我国经济要靠实体经济作支撑，这就需要大量专业技术人才，需要大批大国工匠”。这强调了技能型人才对于国家实体经济发展的的重要性，而职业教育是培养技能型人才的重要途径，凸显了职业教育在国家经济发展中的关键地位。2022年5月1日新修订的《中华人民共和国职业教育法》的正式实施，提出“职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型”，打破了对职业教育的偏见，进一步明晰了职业教育的法律地位。同时，新法将以往“实施以初中后为重点的不同阶段的教育分流”的表述，修改为“在义务教育后的不同阶段因地制宜、统筹推进职业教育与普通教育协调发展”，为“普职协调”发展奠定了法律基础。

然而，关于普职教育的“老话题”依然存在着“新问题”。尽管，新法的实施将高中阶段教育的发展方向从“普职分流”转向了“普职协调”，但这并不意味着“普职比大体相当”相关政策的取消，更意味着中等职业学校的停办。2020年《职业教育提质培优行动计划（2020—2023年）》仍强调继续“保持高中阶段教育“普职比大体相当”。而高等教育毛入学率的不断攀升以及2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》的内容，都表明要加强普职教育的融通，这些与高中阶段教育普职比的要求形成了一定的矛盾 [1]。

有学者便分析当前普职分流政策与未来普职生态平衡发展格局之间的矛盾，源于当前市场结构的滞后效应，政策表述被相关媒体错误解读和社会大众的固有偏见，以及各地政府出现执行敷衍、“一刀切”、选择性执行等政策执行偏差现象，以致于将初衷为不同类型学生提供更多机会和可能的“职普比大体相当”的政策演变为强制普职分流的政治任务 [2]。据于此，本文提出疑问，为什么在“普职比大体相当”的政策背景下，同时也要坚持打破普职横向壁垒实现普职融通？普职教育协调发展的美好愿景何以实现？

因此，在当前的政策背景下，我们需要深入理解和分析为什么要选择“普职比大体相当”和“加强普职教育融通”政策以及如何平衡这两个政策之间的张力。同时，我们也需要意识到国家、学校以及社会个体等拥有不同的制度逻辑，对这些政策拥有多层次的理解。本文试图从多角度理解普职教育政策可能会产生的冲突，并为这些政策推动普职协调发展提供有效的解释。

## 1. 普职比相关政策的变迁

“普职比大体相当”政策的选择源于对教育体系中普通高中和中等职业学校之间差异的认识。这一政策的目的在于解决普职分流所引发的教育资源失衡问题，并提供更加平等和多样化的教育机会。纵观我国普职教育政策内容，不论普职教育经历多少起起落落的历史阶段，从中可以发现普职分流的发展趋势。尽管政策经历了多重调整，表面上实现了普职分流，但仍体现着普职均衡的内涵意蕴，理论上拥有着路径依赖的惯性，但一定程度上也因关键节点而为政策变迁带来动力。

### 1.1. 普职分流政策的形成

普职分流政策最初源于中等教育结构的改革，致力于恢复中等职业学校并鼓励一些普通高中转为职业中学。

表1 普职分流形成阶段的政策内容

普职分流政策的形成:以经济建设为中心的中职恢复		
1978	全国工作会议	“考虑各级各类学校发展的比例，特别是扩大农业中学、各种中等专业学校、技工学校的比例”
1983	《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》	“力争到1990年，使各类职业技术学校在校生与普通高中在校生的比例大体相当”
1985	《中共中央关于教育体制改革的决定》	“力争在5年左右，使大多数地区的各类高中阶段的职业技术学校招生数相当于普通高中的招生数”

以1983年《关于改革城市中等教育结构、发展职业技术教育的意见》为关键节点，该政策文件的发布明确了高中阶段普职分流方式、比例和路径 [3]。这一段时间的普职教育实现分轨，为了优化中等教育结构而调整不同学校的学生招生数量和在校数量以及各级各类学校数量等比例。从表1所梳理的政策内容中可以发现，普职分流的意旨体现在我国的政策文件中，两个“大体相当”也确定了普职在校生和招生数的比例。经过这一系列政策实施，中等职业学校学生比例显著提升，中等职业学校招生人数从原来仅约为普通高中招生人数的十分之一增加到与普通高中招生人数比例为1:2.2。1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》推动比例提升，普职招生比例失衡得到改善。

### 1.2. 普职分流政策的调整

随着20世纪90年代经济体制改革日渐深入，国家对生产建设人才的需求较高，以制度改革入手推动了普职分流政策的调整，从“不断攀升”走向“科学合理”的道路。经济体制改革带动了教育体制改革，也将其拉入了市场经济的思维范式，期望教育与市场需求相契合并适应经济增长的发展。因此，在教育体制改革前期，国家期望快速扩大职业教育规模，这一阶段核心在于对中等职业学校学生人数的追求，以政策引导教育优先服务于经济发展。但1995年以后，政策中普职比并没有继续增加，反而开始选择“科学合理”等表述，在追求经济的同时也关注教育实质的发展。在具体政策内容当中，国家对于普职比的设定也倾向于模糊化处理，关注到了普职分流的均衡化与合理性。在这一阶段，国家赋予了地方政府对于中等教育招生配额的一定自主性空间，呈现在政策波动中不断探索和灵活调整的特征，如表2所示。

表2 普职分流调整阶段的政策内容

普职分流政策的调整:从“追求效率”到“注重合理”的分流探索		
1991	《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》	“使全国高中阶段职业技术学校的在校生人数超过普通高中的在校生人数”
1993	《中国教育改革和发展纲要》	“高中阶段职业技术学校在校学生人数有较大幅度的增加”
1994	《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》	“初中毕业生进入职业学校或职业培训中心的人数应逐步达到50%-70%，具体要求是到2000年全国中等职业学校招生人数和在校生人数应达到高中总人数的60%左右，在部分普及高中教育的地区可以达到70%。”
1995	第八届全国人大三次会议的政府工作报告	“逐步形成初等、中等、高等普通教育和职业教育的合理比例”
1998	《面向21世纪教育振兴行动计划》	高中阶段普职招生比例应在“保持现有比例”的基础上，“科学预测”社会产业结构和就业市场对中等职业教育的需求，并根据各地发展水平适当推迟分流至高三结束。
1999	教育部教育工作会议	“避免严重比例失调”，要科学合理确定高中阶段的普职比

### 1.3. 普职分流政策的漂移

在进入21世纪，我国仍继续坚持着普职分流政策的基本要求，遵循着“大体相当”的基本原则不变。但这一阶段因“包分配”就业政策取消与高校扩招，实际中职招生人数从1998年的349.51万人下降到2001年的242.73万人，于此同时普通高中也迅速抢占了高中阶段的招生规模。为了稳定并平衡普通高中和中等职业学校的教育规模，国家开始细化普职分流政策，对于普职比的规定也开始设置强制性指标以实现分流任务，从表3多个政策内容都可以体现。综合来看，中职招生人数也在这一阶段实现回升，招生占比于2009年达到51.3%，普职比“大体相当”格局得以平稳实现。

表3 普职分流漂移阶段的政策内容

普职分流政策的漂移:高校扩招冲击下的分流滑坡		
2001	职业教育与成人教育工作会议	教育部依然把“全国高中阶段职业教育招生数和在校生数与普通高中的规模大体相当”作为“十五”期间中等职业教育发展的目标
2002	《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	“保持中等职业教育与普通高中教育的比例大体相当。”
2004	《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》	“到2007年中等职业教育与普通高中教育的比例保持大体相当，在有条件的地方职业教育所占比例应该更高一些。”
2005	《国务院关于大力发展职业教育的决定》	“到2010年，中等职业教育招生规模达到800万人，与普通高中招生规模大体相当”
2006	职业教育与成人教育工作会议	“完成中等职业教育扩大招生100万人”的任务(杨金土等，2011，第89—92页)。
2007	《国家教育事业发展“十一五”规划纲要》	“高中阶段教育普及程度明显提高，在校生规模达到4510万人，毛入学率达到80%左右，中等职业教育与普通高中规模基本相当”

### 1.4. 普职分流政策的叠加

当前国家正步入大转型时期，这一阶段国家在普职教育政策领域进行模糊化引导，并不选择固化或强硬的方式进行普职分流，期望能避免以往普职分流带来的弊端，以多样化办学形式来吸引更多的学生自主选择中等职业教育。正如2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出要将“育人”作为教育之根本、“为每个学生提供适合的教育”，国家开始强调教育管理体制改革的“以人为本”，尽可能摆脱对行政力量的过度依赖，重视教育自身对政策制定的适应和调整过程，从而推动职业教育的良性循环发展。但由于政策的模糊化，各地中等职业学校招生占比减少，2010年中等职业学校招生868.1万人，中职招生占比50.9%；而2020年招生人数仅644.7万人，占比降至42.4%。目前职业学校仍面临着较大的现实挑战，中等职业教育的规模需要继续巩固并发展。

表4 普职分流叠加阶段的政策内容

普职分流政策的叠加：“以人为本”理念下的现代职业教育体系建设		
2010	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》	“今后一个时期总体保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当。”
2014	《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》	“今后一个时期总体保持普通高中和中等职业学校招生规模大体相当。”
2016	《教育部关于进一步推进高中阶段学校考试招生制度改革的指导意见》	“高中阶段招生坚持普职并重，招生规模大体相当”
2017	《教育部办公厅关于做好2017年高中阶段学校招生工作的通知》	“按照普及高中阶段教育的要求，坚持普职招生规模大体相当的原则，科学核定办学规模和年度招生人数并严格执行。”
2018	《教育部办公厅关于做好2018年中等职业学校招生工作的通知》	“各地要严格按照职普招生大体相当的原则，推动普通高中和中等职业教育协调发展，科学制订普通高中和中等职业学校招生计划并严格执行。”
2019	《国家职业教育改革实施方案》	“把发展中等职业教育作为普及高中阶段教育和建设中国特色职业教育体系的重要基础，保持高中阶段教育职普比大体相当。”
2020	《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》	“保持高中阶段教育职普比大体相当”

从政策内容本身看，高中阶段普通教育和中等职业教育的分流，与“大体相当”的政策定位存在着不稳定性，见表4。过去数十年的政策文件中，关于普职比例的表述涉及学校在校生数、招生数或两者之间的比较，关于对普职比具体数值的确定等，这些表述模糊性或多样性直接导致了“大体相当”的解读存在着不同的层面，尽管给予了地方政府在执行层面的灵活性，却也在实践中造成了一定的政策执行偏差[4]。看似通过普职比的政策规定进行普职分流，实际上这些制度为了缓解教育资源和机会的不均衡，实现教育资源的更加均衡分配，从而提高职业教育的发展水平。而且这些政策制定，期望学生在高中阶段能够更加自主地选择适合自己的教育路径，而不受制于单一的教育类型。总之，“普职比大体相当”政策的实施并不意味着取消普职分流，它试图减缓普职分流所带来的教育资源失衡问题，优化教育资源配置、追求教育公平和多元选择。

## 2. 执行与评价：坚持“普职比大体相当”政策的多维分析

教育的发展背后拥有着多重目标，而这些目标在不同维度上存在着张力，体现着国家、市场与社会交叉的多重逻辑。而“普职比大体相当”这一政策背后同样也蕴含着国家、市场以及社会所彰显的价值所在。

### 2.1. 国家逻辑：整体规划与区域协调

公共政策的制定与实施常受特定政治环境和政治动态的影响。而普职分流政策作为国家政策之一，其演变与国家治理改革紧密相连，因为其在国家治理改革中扮演着重要角色。“普职比大体相当”被视作中国高中阶段教育协调发展的基本要求，经过40多年的实践验证其作为中等职业教育协调发展的重要指导原则。

一方面，基于国家整体发展规划而言，“普职比大体相当”政策需要考虑经济社会发展的现实需求、政策执行的成本收益以及社会和谐稳定的目标这几个方面。其一，“普职比大体相当”政策符合中国经济社会发展现实需求的核心在于经济结构和劳动力市场的需求转变。中国经济转型对人才结构提出了新的需求，这种转变需要更多初、中级技术人员和技工。因此，“普职比大体相当”政策成为适应产业变革、人才培养结构调整的重要选择。然而，过去的经济结构偏重工业和轻工业，在向劳动密集型轻工业和服务业转型时会对技术技能人才的需求急剧增加。目前的技能劳动者仅占总就业人数的20%，高技能人才更是不足6%，导致劳动力市场供需矛盾尖锐[5]。此政策确保中等职业教育规模的稳定和提高，有助于满足不同领域的技术技能人才需求，服务于经济发展。其二，我国针对普职教育的政策启动花费了大量资金成本，包括专家学者调研和论证工作、职业学校的建设和普通高中的改建。比如，一些学者通过考察美国、日本、法国等国家的中等职业学校占比，从而分析出我国合适的职业中学占比应设定在50%—65%之间。<sup>[6][7]</sup>其三，在社会稳定和经济发展的背景下，“普职比大体相当”政策是确保社会和谐稳定、促进就业和脱贫攻坚的重要支撑。中等职业教育培养了大量的劳动技术人才，对缓解就业压力、提升底层社会收入、改善民生条件有着积极作用。特别是在经济转型时期和内循环经济政策推行下，通过职业教育提高劳动者技能，进而提升中低收入人群的工资待遇，有利于社会的平衡发展。由此可见，为了国家整体框架着想，“普职比大体相当”政策需要继续坚持下去。

另一方面，地方政府在执行“普职比大体相当”政策时也能够满足区域内协调发展。首先便是关系到地方经济的发展。这一政策关系到中等职业教育的发展和区域内实体经济、加工制造业以及服务业等产业的协调关系。经验数据显示，地方GDP与中等职业教育规模具有高度相关性[8]。这种相关性指出，中等职业教育的规模、结构和质量直接影响着区域经济社会的协调发展。因此，地方政府必须高度重视中等职业教育的发展，并坚定地执行“普职比大体相当”政策，以维持和促进区域经济的稳定增长。其次，地方政府执行这一政策深受科层制结构影响，往往扮演着中央的“代理人”角色坚持“普职比大体相当”政策[9]。从动机上看，地方政府主要体现着“避责”思维，尽量避免动摇中央政府职业教育政策的根本而承担各种风险；在行动上，地方政府往往采取“搭便车”等捷径，向其他省份参观学习，缺乏积极主动探索的勇气和能力[10]。最后，回到教育体系本身，当前政策内容为各地提供了执行的灵活空间，直接关系到区域内教育的协调发展。在政策执行过程中，地方政府在综合考虑人均GDP水平、普高学生规模与质量、进入高等教育的学生规模与质量等因素之后，因地制宜地在合理区间内科学选择适宜的普职比。这些原因论述了地方政府坚持“普职比大体相当”政策的内在动机，以确保地区经济的稳定发展、教育体系的协调发展，并保持政策执行的红线。

上述阐述揭示了国家层面坚持“普职比大体相当”政策的原因。其在国家整体发展规划中考虑了经济社会发展实际需求、政策成本效益以及社会稳定目标等多重方面。同时，地方政府在执行该政策时的表现受到科层制结构的影响，根据本地实际情况在政策框架内选择适宜的普职比。综上所述，这些因素共同构成了地方政府坚持“普职比大体相当”政策的内在动机和原因。

## 2.2. 市场逻辑：经济效益、人才价值与技术应用

依据普职比政策的发展阶段可知，在经济体制改革期间这一政策的改革以市场调节为机制进行。尽管后期政策倾向关注教育自身而进行科学调整，市场逻辑仍一直影响着普职教育政策的变迁。

其一，相关政策文件强调市场对职业教育迫切的需求。特别地，强调职业技能对产品质量、经济效益以及现代化进程所具有的关键性作用。正如《国务院关于大力发展职业教育的决定》指出，“职业教育的规模 and 水平影响着产品质量、经济效益和发展速度”；《中国教育改革和发展纲要》也强调，职业教育“是工业化和生产社会化、现代化的重要支柱”，“各级各类职业技术学校都要主动适应当地建设和社会主义市场经济的需要”；《国务院关于〈中国教育改革和发展纲要〉的实施意见》又提出，要探索以公有制为主、多种所有制并存的职业教育办学体制。

其二，坚持这一政策的市场逻辑具有人力资本理论和信号理论的价值。人力资本理论认为劳动生产率是导致收入差异的主要原因之一，而正规学校教育、公司内部的对在职培训等活动是提升劳动者生产能力的主要手段[11]。在劳动力市场中，职业教育所培养的人才是拥有技能的应用型人才，对应着技术相关的人力资本[12]。许多学者便以此理论入手，主张职业教育对于人力资本的培育至关重要，通过培养技术技能人才，能够促进产业链的发展，从而推动社会经济的成长和升级。<sup>[13][14]</sup>而信号理论则强调信息不对称导致雇主在劳动力市场中难以全面了解应聘者，因此以学历作为一种证明信号向雇主传递信息[15]。这一理论在解释职业教育发展这一领域时，强调职业教育在社会认可度和教育质量方面的重要性，其社会认可度和教育质量直接影响着教育的有效传递和学生的选择。<sup>[16][17]</sup>有学者在分析过程中发现，社会公众对职业教育的态度普遍较为负面，仍需要政策加以辅助保证其发展的连续性[18]。

其三，在市场逻辑下政策和理论指引着职业教育解决实践问题。随着产业结构向数字化经济的转型升级，劳动力市场也迫切需要职业教育培养大量高质量、复合型技术技能人才。普职教育相关政策，在特定阶段内有助于满足学生就业需求和产业经济发展需求。保罗·罗默提出的内生增长理论模型，也论证了人力资本和技术进步是决定经济增长的关键因素，对人力资本和技术的重视程度以及投入水平对于改善国家经济发展状况至关重要[19]。实践中，在地方政府的引导下，特别是在区域发展不平衡的背景下，加强中等职业教育的发展成为解决地方经济、就业和贫困问题的关键途径。中等职业学校的学生成为生产一线的主要动力来源，为经济社会建设和发展提供了重要支持。

总之，职业教育在适应经济转型和满足社会发展需求方面具有重要意义。“普职比大体相当”政策在市场逻辑下更加关注自身良性发展与市场需求是否对应，将提升人才质量、促进经济发展为首要目标。

## 2.3. 社会逻辑：教育多样性

当前围绕“普职比大体相当”政策的讨论引起了广泛关注。这一政策旨在平衡普通教育和职业教育之间的比例，以满足不同教育类型的需求。这一政策的持续性、可行性和对社会各界的影响引发了学生、家长以及教育机构的不同观点和讨论。

从学生和家长立场上看，“普职比大体相当”实质上并非将教育机会减少反而以多样化的方式扩充了更多可能性。纵观整个高中阶段，这一政策优势最直接的一点在于学生不再被局限在传统的普通高中教育路径上，而是获得了进入职业教育的机会。这种政策强调了不同教育形式的平等性，使得来自不同社会背景和家庭

庭经济条件的学生能够在不同的教育环境中获得学习和成长的机会 [20]。并非所有学生都适合且负担得起传统的普通高中学习模式，而职业教育提供了更加实践性和技能导向的教学，能够更好地迎合那些更倾向于实际技能培养的学生。在学习过程中，职业教育同样具备教育资源的丰富性和质量，现在越来越多的人开始认可职业教育对个人成长的重要性。并且，国家尝试将职业学校升学渠道打通，学生们并不仅限于普通高中这一唯一选择，还减轻了升学竞争的压力，让学生更加专注于自身的发展和成长。职业教育还更符合当前社会的需求，能够为学生提供更直接、更具实践性的技能培训，使其更容易在就业市场上找到适合的工作。由此可见，学生和家长对这一政策的认可是多因素综合考虑的结果，涵盖了对教育资源的认知、对教育多样性的追求、对职业教育质量的认可以及对学生个性需求的关注等各个方面。

从学校等教育机构上看，“普职比大体相当”政策背后的分层教育逻辑获得了认可。以教育性功能角度来分类，职业教育围绕技术知识，强调应用型人才的培养，采用实践教学手段，学习任务具有情境性和复杂性；相比之下，普通教育则侧重于科学知识，强调语言逻辑思维和知识体系内在的逻辑。该政策使得学校在两种教育形式之间进行选择时面临了一些挑战，需要选择不同的教学方式和思维模式。另外，中等职业教育的录取分数低于普通高中，教学和考核方式有所不同导致两者传递出了分层教育和择优汰劣的信号，进而影响学生的择校决策。家长和学生会有意识地避开高考筛选和求职学历筛选的困境，结合家庭文化资本，他们更关注教育的实际功能，如专业内容、学习规划和未来职业发展。因此，“普职比大体相当”政策认可了分层教育的观念，学校和教育机构在制定和执行政策时充分考虑了不同教育形式的特点和学生的需求，使学生和家长能够基于教育性功能和筛选性功能做出更明智的教育选择。

从社会大环境上看，“普职比大体相当”政策的背后蕴含着对教育本质、教育公平以及文化观念转变的认可和内在逻辑。教育的本质是促进个体的发展，并培养社会所需的人才。此政策意味着承认了个体差异性，不同学生有着不同的性格特质和思维方式，因此需要探索适合个人发展的教育模式和类型。这种政策背后体现了教育应该因材施教、量体裁衣的观念，尊重学生和家长对于教育选择的权利和意愿。而且，该政策支持教育公平，包括机会公平、过程公平和结果公平。学生和家长在教育选择上的纠结反映出对机会公平丧失的担忧，这一政策使得学生能够更自由地选择适合自己的教育模式，提供了更广阔自我定义空间。另外，随着“以人为本”的教育观念的逐渐重视，政策开始更加重视个人在教育系统中的作用和地位。新政策更注重个性化发展、多样化教育和教育公平，这与“以人为本”的教育观念相契合。这些论述表明这一政策的制定与推进是为了更好地满足不同学生的需求，实现教育资源的均衡配置，同时也反映了教育理念和文化观念的演变。

综合来看，教育政策的发展与演进在国家、市场和社会三个层面交织着复杂的逻辑。“普职比大体相当”作为教育领域的重要政策，蕴含着多重目标和价值观。在国家层面，该政策是为了国家政治经济发展提供有力支持。在市场层面，该政策更加关注自身良性发展与市场需求对接，推动人才质量提升和经济发展。而在社会层面，这一政策认可了教育多样性和教育公平。“普职比大体相当”政策的持续演进凸显了教育政策制定背后多重层面的考量，为不同层面的社会需求提供均衡且多样化的教育选择，能够实现普职教育的协调发展，而非单纯的普职分流。

### 3. 讨论：普职融通是否与“普职比大体相当”冲突

2021年发布的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出“要弱化普职分流并加强各学段普职教育的渗透融通”，紧接着2022年新修订的《中华人民共和国职业教育法》便将旧版本中的“普职分流”改为“职业教育与普通教育协调发展”。这一转型是否意味着“普职比大体相当”政策的失灵，还是另一种新形势下的共存？

#### 3.1. “普职比大体相当”的现实困境

尽管“普职比大体相当”政策试图通过普职分流解决一些教育不均衡问题，但不可否认的是这一政策本身也带来了一定的困境和挑战。这一普职分流导致了以下几个主要问题。

教育发展结构与市场需求不匹配问题突出。在职业教育领域，存在着对职业教育的社会认可度不高、职业教育开设的专业与产业转型产生结构性矛盾等问题，使得职业教育的发展受到了阻碍。毕业生就业率和质量都普遍偏低，据调查数据显示，2013年全国高校毕业生初次就业率仅77.4%，2011届大学毕业生中有14%处于低就业状态，属本地区月收入最低的25%之列 [21]。然而，我国劳动力市场对于技能劳动者和专业技术人员的需求却依旧很大，根据有关机构的监测数据表明2010—2012年年均供求比率已超过1:2 [21]。这样一种结构性冲突并不因为“普职比大体相当”而有所缓解，很难为产业升级贡献力量。

同时，“普职比大体相当”政策试图将普通高中和中等职业学校加以平衡，但仍然一直存在“普高热”与“职教冷”的现象，使得整个高中教育发展受到了制约。普通高中教育偏重文化培养，忽视职业需求；而

职业教育则偏重技能培养，忽视文化基础，这导致了教育的片面性和不全面性 [22]。普通教育和职业教育存在的这一矛盾会受公众和部分学校对职业教育的认知偏差等这类因素影响，但一定程度上也受“普职比大体相当”政策影响产生分离。

另外，普职分离使得学生在初中毕业时面临着普通或职业两种选择，但这一选择往往定下了他们的终身发展方向。普通高中普遍追求升学率、高考率，导致教育过程过于应试化，忽视素质教育。这产生了学生学习负担过重、学校之间竞争激烈、择校行为等一系列问题。

为了应对这些困境，推行普职融通成为打破高中教育双轨格局的关键。这一政策旨在实现高中教育的功能性转变，促进高中教育的整体性协调发展，最终实现全人型高中培养目标，真正促进人的全面发展，推进素质教育。

### 3.2. 解决普职分离的必然选择

“普职融通”被视为克服目前普通教育与职业教育分离所带来问题的必然选择。这一政策通过对高中教育进行结构性调整，从根本上打破普通教育和职业教育之间的双轨格局。

尽管国家对普职教育的分配逐渐实现均衡，但中职教育本身依旧缺乏足够的吸引力，发展空间受限，“普职融通”政策试图拓展中职教育纵向发展空间和横向转换通道。在纵向发展上，为了补充中职教育的短板，国家适度提高普通高校录取中职毕业生的比例，打通中职、专科、本科和研究生之间的上升通道，着重发展本科层次的职业教育，并逐步开设和增加职业教育在研究生层次的课程。2019年的《国家职业教育改革实施方案》中正式提出“职教高考”这一概念，在高职分类考试招生制度的基础上基于职业教育类型发展而建立高等职业学校招收新生的制度。2021年《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》要求加快建立“职教高考”制度。据北京大学中国教育财政科学研究所2020年全国中职毕业生抽样调查显示，近1.7万份样本中，约65%的中职生升入了高等院校，其中约10%升入本科院校。[23]

除了延伸中职教育的纵向空间，还应横向地打通中职教育与普通高中教育之间的沟通渠道，让学生能够及时调整和转换。例如，《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》指出“职业教育和普通教育相互沟通，建立区域内普通教育、职业教育、继续教育之间的沟通机制等”；《现代职业教育体系建设规划(2014-2020年)》指出“统筹职业教育和普通教育、继续教育发展，建立职业教育和普通教育双向沟通的桥梁等”；2019年《关于新时代推进普通高中育人方式改革的指导意见》中指出“鼓励普通高中与中等职业学校课程互选、学分互认、资源互通，促进普职融通”。在教育结构调整中，职业教育是一个重要的切入点和战略突破口。解决中职教育发展不足的关键在于给予中职学生更多的希望而非死胡同，就像普通高中一样，条条大路通罗马。

“普职融通”采用多样化教育方式旨在推动教育发展和人才培养的多元化，还能适应当前经济社会中全球化和产业技术的快速变革等的复杂变化。另外，在价值文化方面，“普职融通”反映了教育本质回归和教育价值实现的内在需求，为不同个体提供更多成长机会，拓展了教育资源的效益，实现了教育价值的优化。同时，“普职融通”能有助于打破普通教育和职业教育之间的壁垒，推动教育民主与社会公平的发展进程。

### 3.3. 普职教育政策的合作效应

“普职比大体相当”和“普职融通”这两种政策，形成了一种教育政策上的合作效应。这种合作效应可视为政治社会化在教育领域的应用，特别是在分析教育政策形成和执行过程中的权力分配和社会适应的影响方面。

权力分配在教育政策制定中扮演着重要角色，教育政策的制定和执行正是各种利益相关者之间权力分配的结果。“普职比大体相当”与普职融通政策的并存是在这种权力关系下产生的，并非两种孤立的教育政策，而是包括招生、考试和就业等一系列相关联的政策一起形成了相互连接的制度网络。这一网络使得不同政策能够取长补短，对原有制度进行补充和调试，灵活机动地延续现有的制度格局。正如“普职比大体相当”这一政策在运行过程中难以解决其造成普职分流带来的困境，而“普职融通”则缓解了结构性冲突并提升了职业教育的地位。这样一种合作效应除了能一定程度上弥补不同政策初始设置的不足，还能避免在发展过程中过度依赖历史路径，使制度僵化而陷入一些恶性循环之中。因此，这两种政策并不完全互斥，反而能相辅相成实现教育的均衡发展。

另外，政治社会化进程关注着个体在社会和政治环境中的接受和适应过程，普职教育政策的发展对学生和家长的影 响正体现了这一过程。“普职比大体相当”这一政策的推行会对学生和社会的认知和政治态度产生重要影响，他们需要接受这一政策带来的变化并在其中找到自己的定位。“普职比大体相当”和“普职融通”政策的产生，会对个体教育机会、职业发展、社会地位等各个方面产生影响，学生、家长和教育从业者等利益相关者会对这些政策产生认知和反应，形成不同的态度和适应。因此，从这一角度看，“普职比大体相当”和“普职融通”政策的合作效应正是由于各种利益相关者的权力分配和社会认同形成，推动了这两种政策的并存。

综上所述,政治社会化理论可以与两种政策的合作效应相联系,因为它关注了个体在社会和政治环境中的学习和适应过程,这些过程与教育政策制定和执行中的个体认知、权力分配和社会适应有着紧密的联系。

## 4. 总结

本文经过对“普职比大体相当”政策变迁的梳理,探寻了普职分流还是协调发展的脉络。在历时过程之中,这一教育政策经历着形成、调整、漂移与叠加四个阶段。在这一过程中,这一政策的变迁实质上受到国家治理改革、经济发展和产业结构以及社会家校需求等不同维度交织的复杂逻辑影响。同时,这一政策逐渐发展和成熟的阶段,看似冲突的“普职融通”政策也逐渐形成,与原有政策形成合作效应。本文的论点具体可以分为以下几个方面:

第一,“普职比大体相当”的政策变迁实质上并非波动,而符合一种渐进式改革最终稳定的发展规律。在政策制定的初期阶段,“普职比大体相当”主要体现在教育资源配置上,政府采取措施确保普通高中和职业学校的教育资源和条件相对平等,以实现普职教育之间在师资、设施等方面的基本平衡。而在发展和调整阶段,政府逐步意识到传统的普职分流模式可能造成资源分配不均,引发了对政策的重新审视,这一阶段政策产生了一定的波动与反复。政府开始尝试调整教育资源分配,试图使普通高中和职业学校之间的资源、发展条件更趋于平等,以促进教育公平和社会平等。最终到了政策的巩固阶段,普职比的确定拥有以往丰富的实践经验,在此基础上进一步探寻合理科学的可能,从而开始重视人文价值关怀。总结这一过程,“普职比大体相当”政策的逐渐完善符合政策变迁发展的内在逻辑。

第二,“普职比大体相当”政策看似身处多重维度影响之中被拉扯,但实质上多重张力也协同形成合力推动其发展。在国家层面,通过颁布一系列法规、政策文件,对普职教育的比例、资源配置等进行规范和指导。同时,市场因素也在政策变迁中发挥着作用,市场需求和对人才的不同要求也在一定程度上影响了普职教育政策的调整。随着社会经济结构变化,市场对于技能型人才的需求增加,这也在一定程度上促使政府调整教育政策,更加重视职业教育的地位。在社会参与中,教育机构、家长、学生等社会各界的呼声和反馈,也形塑着教育政策的制定和调整。综合而言,“普职比大体相当”的政策变迁是一个多维逻辑的过程,国家、市场和社会在政策的制定、发展和调整中相互交织、相互影响,形成了一种复杂而多元的教育政策变迁格局。

第三,“普职比大体相当”与“普职融通”相互嵌套,并非互斥反而实现融合。未来这一研究领域拥有更进一步的探索空间。比如,后续研究可探讨“普职比大体相当”和“普职融通”政策相配合的制度设计和实施方式,提出制度优化的建议,以促进两种政策的合作与融合。在政策实施一段时间后,还能够对政策进行效果检验,研究“普职比大体相当”和普职融通政策在实施过程中的问题和挑战,并评估其对学生发展、教育公平、就业率等方面的实际影响。研究甚至可以对不同国家或地区“普职比大体相当”和普职融通政策的比较研究以分析其差异、优劣和影响。这些研究方向有助于更全面地理解“普职比大体相当”和普职融通政策在教育领域的应用和影响,为教育政策制定和实施提供理论指导和实践经验。

## 参考文献

- [1] 肖龙.我国高中阶段“普职比”该不该大体相当?——“正反方”多维论辩的理性审视[J].清华大学教育研究,2024,45(03):129-138.
- [2] 刘晓敏,苏悦文.教育强国背景下职普融通的时代价值、现实困境与发展策略[J].职业技术教育,2024,45(25):40-46.
- [3] 姜大源.再议中等职业教育的基础地位问题[J].中国职业技术教育,2018(25):5-9.
- [4] 郑筱婷,孙志颖,汪鲸.选择普通高中教育还是中等职业教育——高中阶段不同类型教育期望回报率的实证分析[J].教育研究,2023,44(01):103-117.
- [5] 陆爽,陈鹏.党的十八大以来我国职业教育发展研究热点与演化的可视化分析[J].职教发展研究,2023,(03):39-49.
- [6] 顾明远.从各国中等教育的结构看我国中等教育结构的改革[J].外国教育动态,1980,(01):3-6.
- [7] 刘丽群,周立芳.我国高中阶段普职规模“大体相当”政策分析[J].中国教育学刊,2017,(8):25-30.
- [8] JAMES P. SPILLANE, BRIAN J. REISER, Todd Reimer. Policy implementation and cognition: Reframing and refocusing implementation research [J]. Review of educational research, 2002, 72(3): 387-431.
- [9] 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.
- [10] Schultz T W. Investment in human capital [J]. The American economic review, 1961: 1-17.
- [11] 徐峰,崔宇馨.本科层次职业教育的作用机理与优化效用:基于人力资本理论视角的分析[J].现代教育管理,2021,(2):105-111.

- [12] 张弛.面向供给侧结构性改革的职业教育大众化发展框架:基于人力资本视角[J].职业技术教育,2017,38(4):8-12.
- [13] 张学英,张东.技能型社会的内涵、功能与核心制度[J].职教论坛,2022,38(1):35-41.
- [14] Karl-Gustaf Lofgren, Persson T, Weibull J W. Markets with Asymmetric Information: The Contributions of George Akerlof, Michael Spence and Joseph Stiglitz [J]. Scandinavian Journal of Economics, 2010, 104(2): 195-211.
- [15] 陈正江.构建职业教育现代转型的社会心理支持机制[J].江苏高职教育,2022,22(1):31-37.
- [16] 李名梁,程静,王妃.网络舆情大数据视角下职业教育的变革需求及路径研究[J].职教发展研究,2021,(3):47-55.
- [17] 中国财政科学研究院课题组.建设现代职业教育亟须推进系统性改革:基于湖南的实践[J].经济研究参考,2017,(16):42-51.
- [18] 周绍森,胡德龙.保罗·罗默的新增长理论及其在分析中国经济增长因素中的应用[J].南昌大学学报(人文社会科学版),2019,(4):71-81.
- [19] 石伟平.新时代我国中等职业教育发展若干重大问题再思考[J].中国职业技术教育,2018(25):9-10.
- [20] 教育部.中国教育概况——2012年全国教育事业发展情况[EB/OL].(2013-10-23).[2024-03-20].[http://www.moe.gov.cn/jyb\\_sjzl/s5990/201111/t20111114\\_126550.html](http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/s5990/201111/t20111114_126550.html).
- [21] 陈路萍,樊继宽.“普职融通”的动因、机制与实践路径——基于连云港市“普职融通”试点项目改革的调查分析[J].职业技术教育,2019,40(08):13-17.
- [22] 张渺.“职教高考”怎么考怎么改[N].中国青年报.2023-09-19.