

On the Basis of Urban-Rural Integration and Research on Problems and Countermeasures of Vocational Education*

Tao Zhang

College of Public Administration, Sichuan University, Chengdu
Email: 337948152@qq.com

Received: May 31st, 2012; revised: Jun. 15th, 2012; accepted: Jun. 29th, 2012

Abstract: At present, in the process of urban and rural integration, a wide gap of professional skilled personnel, restricting the carrying out of the urban-rural integration, and vocational education is an important way to cultivate skilled personnel, the correct guide on the development of vocational education in promoting the integration of urban and rural areas have very great significance. In this regard, this paper explores the requirements for the development of vocational education and vocational education in urban and rural integration problems, based on the development of integrated urban and rural construction requirements of the proposed countermeasures of the development of vocational education, vocational education in order to promote the integration of urban and rural play a greater role.

Keywords: Vocational Education; The Integration of Urban and Rural Areas; Development Status

城乡一体化背景下职业教育存在问题及对策探析*

张涛

四川大学公共管理学院, 成都
Email: 337948152@qq.com

收稿日期: 2012年5月31日; 修回日期: 2012年6月15日; 录用日期: 2012年6月29日

摘要: 目前, 在我国城乡一体化建设过程中, 专业技能型人才需求有很大的缺口, 在一定程度上制约了城乡一体化建设的开展, 而职业教育是培养技能人才的重要途径, 正确指导职业教育的发展对促进我国城乡一体化建设具有非常重大意义。对此, 本文探析了城乡一体化建设对职业教育发展的要求以及职业教育存在的问题, 并根据城乡一体建设的发展要求提出了职业教育发展的对策, 以期职业教育在促进我国城乡一体化建设中发挥更大的作用。

关键词: 职业教育; 城乡一体化; 发展现状

1. 引言

职业教育作为一种与经济社会发展联系最直接、最密切的教育类别, 是我国开发人力资源, 提高第一线劳动力素质的最有效途径。在城乡一体化进程中,

职业教育通过对劳动力的培养, 提高人口素质、提高其就业能力并以此提高其收入及消费水平, 从而促进我国就业结构和产业结构的升级, 促进社会稳定发展。但是, 城乡一体化建设的背景下, 我国职业教育存在着种种问题, 未能在城乡一体化建设中发挥应有的作用。因此, 我们要对城乡一体化对职业教育发展

*基金项目: 本文系教育部“十一五”规划重点课题“基于城乡一体化的职业教育发展研究”的部分研究成果(项目编号: DJA080197)。

的要求以及职业教育存在的问题有一个清醒的认识,以提出适应城乡一体化的职业教育发展对策,实现两者的协调发展。

2. 基本概念界定

2.1. 城乡一体化

城乡一体化是在一定区域内,充分发挥城市和乡村各自的优势和作用,使城乡的劳动力、技术、资金资源等生产诸要素在一定范围内进行合理流动和配置,达到一二三产业联动发展,使城乡在社会、经济、人口等方面广泛融合,形成“以城带乡,以乡补城,互为资源,互为市场,互相服务”的关系,达到城乡之间在经济、社会、文化、生态协调发展的过程,最终实现城乡的全面融合、协调发展^[1]。城乡一体化是一个长期而又艰巨的系统工程,政策性强,面临的问题很多,如观念僵化;二元结构体制;城乡分割的政策体制;文教卫生资源配置不合理;以及农村劳力培训机制不健全等,这些因素是制约城乡一体化进一步深化的障碍,是目前城乡一体化建设过程中亟待解决的问题。

2.2. 职业教育

根据中华人民共和国职业教育法,职业教育是适应生产劳动和职业生活的需要,主要是“对受教育者进行思想政治教育和职业道德教育,传授职业知识,培养职业技能,进行职业指导,全面提高受教育者的素质”,是“促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径^[2]。”

3. 职业教育和城乡一体化发展现状分析

3.1. 职业教育发展现状

总的来说,改革开放以来,我国职业教育的发展取得了显著的成就。主要从以下三个方面得到体现:首先,职业教育招生规模不断扩大,职业学校数量不断增长。据教育部《2010年全国教育事业发展统计公报》,全国中等职业教育(包括普通中等专业学校、职业高中、技工学校和成人中等专业学校)共有学校13,872所,比上年减少529所。招生870.42万人,比上年增加1.90万人;在校生2238.50万人,比上年增加43.34万人。

其次,职业教育的地位得到党和政府的认可。1991年国务院颁布的《关于大力发展职业教育的决定》,对职业教育的性质、地位、作用以及方向、任务、措施等都做出了明确的规定。2006年末,教育部颁发了16号文件,即《关于全面提高高等职业教育教学质量的若干意见》,首次明确提出了高等职业教育是高等教育发展中的一个类型。这一系列法律、法规和政策性文件确立了高等职业教育在整个教育和社会发展中的地位,同时规定了高等职业教育的根本任务。

再次,职业教育管理体制不断创新。目前,我国大部分地区都建立了省级职业教育工作部门联席会议制度。经过积极探索,我国职业教育形成了“国务院领导下,分级管理、地方为主、政府统筹、社会参与”的管理体制^[3]。

最后,职业教育改革发展的思路更加清晰。在办学方针上,明确了“以服务为宗旨,以就业为导向”;在培养模式方面,明确了“工学结合,校企合作”;在教学方面,明确了“两个加强”,即加强学生的职业道德教育,加强学生的实践操作能力培养。

当然职业教育在得到迅猛发展的同时,也出现了诸多困难和障碍。如很多地方政府对职业教育的认识不到位,不够重视;经费投入不足;受传统观念的影响,学校在办学模式、课程设置、教学内容、教学方法等方面不能满足培养应用型、技能型人才的需求;教师队伍学历层次不高,师资结构不合理,科研力量薄弱等;这些问题的产生,也直接影响到了我国职业教育的健康有序发展。

3.2. 城乡一体化的发展现状

城乡一体化是一个国家和地区在生产水平或城市化水平发展到一定程度的必然选择,所以20世纪八十年代,我国城乡一体化的实践首先是在我们经济发达的城市和省份开始的,以珠江三角洲“以城带乡”、上海“城乡统筹规划”、北京“工农协作、城乡结合”和苏南“乡镇企业为动力”为典型模式,对城乡经济社会的协调发展有着重要推动作用。2009年12月31日,中共中央、国务院在“关于加大统筹城乡发展力度,进一步夯实农业农村发展基础的若干意见”中进一步提出,把城乡统筹发展作为全面建设小康社会的根本要求,把改善农村民生作为调整国民收入分配格局的重要内容^[4]。

目前,我国在统筹城乡发展取得一定成果的基础上,也要认清我国城乡一体化发展中存在的差距:第一,城乡经济发展的差距。从经济发展水平看,我国城乡经济发展存在着严重的不平衡,城乡二元结构长期存在,农村经济发展和城市经济发展的差距较大。首先,从城乡收入水平看,我国城乡居民收入差距的总体趋势是不断扩大的。其次,从城乡居民消费水平上看,我国的城乡消费差距不仅没有缩小的趋势,反而在逐渐拉大。再次,从城乡居民的就业水平上看,农民的就业水平低于城市。由于我国农村人口多、文化素质低,往往是外出打工,在较低层次的岗位就业,就业压力相对较大。第二,城乡社会发展的差距。首先,从我国城乡社会保障水平看,城乡社会保障水平差距明显,由于农村社保制度相对落后以及不够完善等原因,农村在医疗、养老、失业等社保参与率远低于城市,社会保障水平亟待提高。其次,从社会事业发展水平看,农村各项事业发展水平都明显相对偏低,如城市的各地区都建立有自己的图书馆、电影院等文化娱乐设施,具有政府资金保障,列入财政预算,而农村较少具有图书馆等文化活动中心。并且,农村学校的基础设施和教学条件也与城市学校有较大差距,教育经费投入较少,远远落后于城市的教育发展水平。

综上所述,职业教育和城乡一体化的发展,在取得巨大成就的同时,都遇到了各自发展所遇到的不能逾越的瓶颈。但同时可以发现,职业教育在推进城乡一体化中可以找到其不可替代的地位,并与此同时得到自己发展的新的空间。

4. 城乡一体化建设对职业教育发展的要求

我国城乡一体化的基本思路可以概括为:以城乡发展统一规划为指导,加快新型工业化进程、加快城市化进程,解决好城市化进程中农民增收、拆迁安置、社会保障和培训就业问题,逐步实现城乡关系的转型和整合发展。而在此过程中,无论是在促进经济,加快工业化、城市化进程方面,还是在解决“三农问题”和农村剩余劳动力转移问题上,我们都需要职业教育发挥其特有的优势,为加快我国城乡一体化进程做出贡献。

4.1. 职业教育应为城乡经济发展服务

在现阶段,我国城乡经济统筹发展的关键在于广泛而又迅速的提升城乡人口(尤其是农业人口)的整体

文化和技术素质(主要是技术技能素质和追求较高质量生活的素质)^[5],而提升农村人口素质并有效推进城乡经济共同发展的有效途径就要大力开展职业教育。

首先,与普通教育以及那些培养科学研究人才的高等教育相比,职业教育在提高农村人口素质和促进城乡一体化发展过程中具有比较明显的内在优势。一方面城乡一体化要求其农村培养大量高素质的技术技能型人才;另一方面,也要发挥其传播技术、推广技术的作用,为城镇化建设服务,从而体现职业教育在统筹城乡经济发展中的价值。其次,与普通教育相比,职业教育与城乡生产的关系更为紧密。通过职业教育使劳动者的技术水平提高,发展其技能,使其能够运用新技术、新工艺、新设备,有更多的技术革新和生产创新,从而提高劳动生产率,促进经济发展。同时,职业教育需要塑造劳动者的价值观念、职业道德、专业思想,影响劳动者的劳动态度,提高劳动者的生产积极性,促进生产,推动城乡经济共同发展。

4.2. 职业教育应为我国城乡发展培养所需的技术人员服务

我国正处于经济高速发展的阶段,城乡经济发展都需要大量的高级技术人员。但根据有关资料显示,我国目前在电力行业的职工中,高级技师和技师不足总数的2%;在建筑行业的9万多家企业3400多万从业人员中,专业技术人员仅占4%,高级技师不足0.3%,技师不足1%;在煤炭行业中,有96%的企业缺少机电人才,88%的企业缺少有利于产业升级换代的新设备、新技术的使用人才,求大学生容易、找高级工人难已成为各地各行业的普遍现象。发展制造业、发展高新技术产业、走新型工业化道路,离不开足够数量的技术技能人才,离不开较高素质的劳动者。而职业教育则是提高全社会劳动生产技术的整体水平,提高全社会劳动力整体技能素质的必由之路,是开发人力资源、提高生产、经营、管理、服务第一线劳动者素质的最有效途径。因此,我国职业教育必须要以培养大量高素质的中、高级技术工人目标,补充我国现代化进程中技术人员缺口。

4.3. 职业教育应为促进农村剩余劳动力的转移服务

“解决城乡收入差距,提高农民的收入,最主要

和关键的就是要减少农民，把农村劳动力向非农产业转移^[6]。”目前，我国正处于农业社会向工业社会的特殊转型期，存在大量的农村剩余劳动力，实现这些剩余劳动力的有序转移是当前我国需要解决的严峻社会问题。同时，提高农民素质，造就“有文化、懂技术、会经营”的新型农民，造就具有自立意识、合作精神、法制观念和创业本领的新型农民，是建设社会主义新农村的迫切需要，也是城乡一体化发展的必然要求^[7]。职业教育可以通过对农村剩余劳动力进行相关职业教育与培训，使其掌握一技之长，提高其个人素质，从而顺利实现向非农产业转移的目标；另外，也可以通过开展培训，开阔他们的视野，树立自信心，树立市场竞争意识、效益意识、风险意识等。职业教育应该从整体上提高劳动者素质，提高剩余劳动力的转移层次和速度，为经济和科技的结合提供了桥梁和纽带，把潜在生产力变为现实生产力，最终提高农村剩余劳动力的收入水平，促进城乡一体化建设的顺利进行。

4.4. 职业教育应为缩小城乡差距服务

工农城乡差别持续扩大是当前我国国民经济发展中的突出问题，要解决这一问题，就必须加快农业和农村经济的发展。经济要发展，教育必须先行。长期以来，受城乡二元经济结构以及农村经济发展水平的限制，我国农村的教育事业一直远远落后于城市。我国职业教育，尤其是农村职业教育，不仅要在推广先进的农业技术、改变落后习俗等方面加大工作力度，而且必须探索农村职业教育整体发展的新思路，改变农村教育的落后面貌，逐步整合城市和农村的各类文化教育资源，促进农村经济发展，打破我国城乡二元经济结构的限制，为缩小城乡差距，为城乡一体化的实现发挥应有的作用。

5. 城乡一体化背景下我国职业教育存在的问题

在我国城乡一体化建设的过程中，职业教育起到了很大的作用，但同时，也凸显出自身存在的问题，主要体现在以下几个方面。

5.1. 职业教育投资不足

职业教育发展战略是否得到落实、以及落实程度如何，一个非常重要的评判标准就是职业教育经费投

入是否得到有效的保障。与其它教育类别的投资相比，职业教育具有很强的特殊性，无论是在教学条件，还是在教育经费投入方面，职业教育的投入都比较高，对此，国际上也对职业教育与普通教育的生均教育成本专门进行了统计，职业教育的生均成本大概是普通教育生均成本的 2.5 倍。而目前我国职业教育与普通教育生均教育经费支出比是 1.15:1，生均预算内经费支出比是 1.02:1，与国际标准相差 1 倍多。可见，用普通教育的投入来办职业教育，职业教育的特色和质量程度可想而知。特别是在我国城乡一体化建设过程中，一方面，社会对人才质量要求高、需求量大，而另一方面，国家对职业教育经费投入不足，加之职业教育是以实操为主的教育，对实训基地建设和学生技能训练投入要求高，这更使得职业教育的发展步履维艰。因此，职业教育投资经费得不到保障，必然对人才培养质量造成负面影响，一定程度上阻碍了城乡一体化发展。

5.2. 职业教育办学管理体制不完善

目前，城乡一体化发展要求国家对城乡职业教育进行统一有效的管理，以逐步缩小城乡之间的教育差距，但是我国地方政府对职业教育办学管理体制还不够完善，职业教育发展受到了一定的限制。首先，管理主体方面，对职业教育的主体不明，城乡分割管理现象较为严重。目前，我国对职业教育的主体分属不同的部门，有些属于政府教育部门管辖、有些属于政府劳动部门管辖、还有一些属于行业协会管理，甚至有些职业学校分属于多部门领导，管理主体的混乱造成了政策执行不统一，不利于不同层次职业学校的协调发展。同时，城乡之间对职业教育的主体缺乏有效的统筹协调机制，导致城乡职业教育发展差距逐步拉大。其次，办学主体方面，社会力量参与度不够。目前，我国实行国家、地方、学校三级办学的主体机制，社会资源很少能进入职业教育办学的行列中来，职业教育办学的竞争机制难以形成，在一定程度上不利于职业教育办学质量的提升。对此，在我国城乡一体化建设的关键时期，如何对职业教育办学管理体制进行完善和创新，是摆在眼前的现实问题。

5.3. 专业设置与市场需求偏离

城乡一体化建设对基础应用型和技能型人才产

生了极大的需求,然而,职业学校培养人才并未能满足城乡经济发展的结构性要求,很大程度上是由于职业教育专业设置不合理而造成人才培养和社会需求发生偏离。目前来看,大部分职业学校在专业设置方面,由于办学理念发生了扭曲,办学目的功利化、商业化,为迎合学生的择业观念,忽视了社会对技能人才的培养需求,开设一些社会上已经处于供大于求状态的“热门”专业,这一短视行为致使学生毕业后陷入失业的局面。专业设置不能根据市场需求及时进行调整,使学生所学的知识结构与社会需求之间产生了结构性矛盾,造成了人力资源的巨大浪费。实现城乡一体化需要多方面的人才,如中高级技术人才、农业科技人才、农村管理人才等等,从目前我国职业学校所开设专业来看,尚不能满足城乡一体化的要求。可见,要实现城乡一体化和职业教育的双向发展,专业的设置必须与市场进行对接,培养社会所需的人才。

6. 城乡一体化进程中发展职业教育的对策

6.1. 加大对职业教育投资力度, 建立多元化筹资机制

基于职业教育准公共产品性质,以及对社会发展具有明显的正外部效益,政府应承担大部分职业教育发展资金的来源,但并不等于政府对职业教育进行包办,同时也要引导社会力量参与到职业教育的投资中来,鼓励社会和个人投资兴办农村职业教育,以拓宽职业教育办学资金的来源渠道。可以按照“谁受益、谁投入”的原则,坚持“学生受益、学生缴费”,“企业受益、企业出资”,“社会受益、政府投入”的职业教育成本分担政策^[8],采取国家投资、地方扶植、企业资助、个人承担相结合的形式,建立多元筹资机制,扩大职业教育规模,以缓解职业教育的供求矛盾,培养更多的技能型人才,更好地为城乡一体化发展服务。

6.2. 拓展职业教育结构, 建立城乡一体化的职业教育结构体系

随着我国城乡一体化发展,对职业教育体系也提出了新的要求,目前我国长期存在的“城乡二元结构”的职业教育结构体系已无法满足城乡一体化的发展要求,必须对现有的职业教育体系进行变革,具体可以从以下两个方面着手:一方面,根据城市职业教育资

源的质量和数量优势的实际,国家应制定相关政策,加大“城市支持农村”战略执行力度,对此,城市职教资源要适时稳定对农村进行支援,实现城乡职业教育资源之间的合理流动,促进职业教育资源的城乡共享、优化配置。另一方面,由于农村剩余劳动力的转移不仅事关农村的稳定发展,也对我国城乡一体化建设的推进产生重大影响,因此,就要建立农村剩余劳动力的职业教育培训体系,提高农村劳动力的素质水平,以实现农村剩余劳动力的有效和稳定的转移。

6.3. 强化职业教育的统筹管理, 建立城乡一体化的职业教育管理体制

目前,在我国职业教育管理方面,政府教育职能的错位、缺位、越位现象较为严重,对职业教育和城乡一体化的发展产生了不利影响。要改变这一局面,就要强化政府对职业教育发展的统筹管理,建立城乡一体的职业教育管理体制。一方面,要明确各级政府和各级教育管理部门的管理权责,打破城乡职业教育管理不对等的局面,把城乡职业教育统筹管理纳入对政府绩效考核和官员施政约束的评价体系当中。另一方面,政府要保障职业教育在布局结构、专业结构和层次结构上与地方城乡一体化发展相适应,因此,就要对职业院校的学制和办学模式进行改革,以打破政府对职业教育投资权、管理权、办学权的垄断体制,要根据城乡一体化发展的要求,对城乡职业教育进行管理和规划。同时,也要支持行业主管部门和行业组织、企业和社会力量办学,形成以地方政府为主,行业、企业和社会力量积极参与的多元办学格局。

6.4. 加强职业技能培养, 树立为城乡一体化发展服务的观念

职业教育是旨在提高劳动者的职业技能为主的教育,是为劳动者走向就业市场进行技能培训的教育。我国城乡一体化建设需要大量技能型人才,而目前技能型人才需求缺口较大,这为职业教育的发展提供了机遇,同时也带来了挑战,对此,职业教育要加强对技能型劳动力的培养,树立为城乡一体化发展服务的理念,调整专业课程设置以适应城乡一体化市场的需求。一方面,职业教育在向社会转移劳动力的过程中,要找准自身定位,切实转变教育教学观念,摆

脱以往职业教育强调以升学为目标的思想,转变到以提高劳动力职业技能和素质为指导的理念。另一方面,职业教育还要以服务区域经济发展为立足点,以促进区域城乡一体化发展为目标,在人才培养方面必须符合当地产业发展的要求,培养服务当地社会发展的技能型人才,突出专业设置方面的特色化、市场化。

总之,在我国目前城乡一体化的大力推进的重要阶段,要达到以工促农、以城带乡、城乡互通、城乡协作和城乡融合的城乡一体化目标,职业教育必须发挥其不可替代的作用。没有职业教育的快速发展,就无法为统筹城乡发展提供大量的实用性技能型人才,没有职业教育就根本谈不上推进城乡一体化的进程。因此,各级政府和教育机构应从思想上加大对职业教育发展的重视,根据本地区的实际情况,采取有效措施,以职业教育发展为契机,积极推进城乡一体化。并且,在推进城乡一体化发展的过程中,要把职业教

育纳入城乡统筹发展的大系统中,充分发挥好职业教育的基础作用、引领作用、推动作用和保障作用,为实现我国城乡一体化做出应有的贡献。

参考文献 (References)

- [1] 徐琴. 城乡一体化与城市化政策转向[J]. 现代经济探讨, 2011, 10: 10-14.
- [2] 教育部法制办公室. 中华人民共和国职业教育法[S]. 教育法律法规规章汇编, 北京: 教育科学出版社, 2004: 63.
- [3] 郭俊朝. 中国高等职业教育发展的回顾与展望[J]. 中国高教研究, 2008, 2: 59-61.
- [4] 曲丽丽, 王敏. “十二五”时期我国城乡一体化发展的思路[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2011, 32(4): 115-119.
- [5] 李兴洲. 职业教育有效推进城乡统筹发展的理论研究[J]. 教育学报, 2009, 5(5): 115-118.
- [6] 朱德全, 林克松. 重庆职业教育城乡统筹发展理论研究——经济学的视角[J]. 教育与经济, 2010, 3: 34-38.
- [7] 史振厚. 农村人力资源开发和新型农民培训[J]. 华东经济管理, 2006, 20(8): 82.
- [8] 王敬红. 发展农村职业教育为新农村建设服务[J]. 国家教育行政学院学报, 2007, 2: 58-61.