

| 统筹城乡背景下一体化职业教育

艾兴 / 著



西南大学教育学部
现代教育文库

| 统筹城乡背景下一体化职业教育

艾 兴 著

贵州师范学院内部使用

 人 民 教 育 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

统筹城乡背景下一体化职业教育 / 艾兴 著. —北京: 人民出版社, 2019

ISBN 978-7-01-020866-4

I. ①统… II. ①艾… III. ①职业教育—研究—中国 IV. ①G719.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第095787号

统筹城乡背景下一体化职业教育

TONGCHOU CHENGXIANG BEIJINGXIAYITIHUA ZHIYE JIAOYU

著 者: 艾 兴

责任编辑: 阮宏波 韩 悦

出版发行: 人 民 大 学 出 版 社

地 址: 北京市东城区隆福寺街99号

邮政编码: 100706

印 刷: 廊坊市海涛印刷有限公司

版 次: 2020年1月 第1版

印 次: 2020年1月 河北第1次印刷

开 本: 710毫米×1000毫米 1/16

印 张: 19.5

字 数: 258千字

书 号: ISBN 978-7-01-020866-4

定 价: 78.00元

销售中心: (010) 65250042 65289539

版权所有 侵权必究

本书系西南大学校项目资金资助
(项目编号 SWU1709710) 成果

目 录

第一章 统筹城乡发展与职业教育	1
第一节 统筹城乡发展的时代背景	3
一、统筹城乡发展的国内背景	3
二、统筹城乡发展的国外启示	14
第二节 统筹城乡发展背景下职业教育发展的机遇与挑战	22
一、统筹城乡发展背景下教育发展的内涵	22
二、统筹城乡发展背景下职业教育发展的机遇	31
三、统筹城乡发展背景下职业教育发展的挑战	37
第二章 职业教育的优质均衡发展	43
第一节 职业教育发展的现状与瓶颈问题	45
一、职业教育发展现状	46
二、职业教育发展的瓶颈问题	64
第二节 统筹城乡与职业教育的优质均衡发展	68
一、统筹城乡背景下教育的公平和效率问题	68
二、统筹城乡背景下职业教育的优质均衡发展	72
第三章 一体化职业教育的理念和主张	85
第一节 一体化教育的基本理念	87
一、一体化教育的思想渊源	87

二、一体化教育的基本理念	91
三、一体化教育的实现路径	94
第二节 一体化职业教育的基本主张	99
一、一体化职业教育的内涵和要点	99
二、一体化职业教育资源的整合配置	103
三、一体化职业教育的社会价值分析	106
四、一体化职业教育的基本主张	110
 第四章 一体化职业教育的制度设计	117
第一节 国外一体化职业教育制度设计及启示	119
一、澳大利亚的一体化职业教育制度	119
二、德国的一体化职业教育制度	122
三、美国的一体化职业教育制度	125
四、丹麦的一体化职业教育制度	127
五、日本的一体化职业教育制度	129
六、韩国的一体化职业教育制度	131
七、一体化职业教育制度设计的启示	134
第二节 我国一体化职业教育的制度创新	137
一、我国职业教育制度的发展	138
二、我国一体化职业教育制度的创新	146
 第五章 一体化职业教育的主要路径	153
第一节 职业教育资源的一体化及路径	155
一、职业教育资源与职业教育资源一体化	155
二、职业教育资源一体化存在的主要障碍	158
三、职业教育资源一体化的实现路径	164
第二节 职业教育市场一体化及路径	171

一、职业教育市场一体化的内涵	171
二、职业教育市场一体化存在的主要障碍	173
三、职业教育市场一体化的实现路径	175
第六章 一体化职业教育的基本策略	193
第一节 一体化职业教育的课程与教学	195
一、职业教育课程的一体化设计	195
二、职业教育教学的一体化实施	203
第二节 一体化职业教育的管理	209
一、管理与教育管理	209
二、一体化职业教育管理	217
第七章 一体化职业教育的机制保障	225
第一节 一体化职业教育的顶层设计	227
一、顶层设计的概念及其科学性	227
二、教育需要“顶层设计”，职业教育更呼唤 “顶层设计”	229
三、城乡职业教育一体化顶层设计	235
第二节 一体化职业教育的体制机制	241
一、教育的体制机制	241
二、一体化职业教育体制机制建设	249
第八章 一体化职业教育的案例分析	259
第一节 现实情况总体分析	261
一、城乡统筹	261
二、职业教育	264
三、一体化职业教育	266

第二节 河南一体化教育发展	269
一、河南省一体化教育	269
二、发展经验	276
三、对策建议	280
第三节 重庆一体化职业教育	283
一、一体化职业教育	283
二、发展经验	290
三、对策建议	293
参考文献	298

第一章

统筹城乡发展与职业教育

贵州师范学院内部使用

第一节 统筹城乡发展的时代背景

城乡关系是影响我国经济和社会发展的关键，一部人类发展史在很大程度上就是城乡关系演进史，“城乡关系一改变，整个社会也跟着改变”。^① 改革开放以来，我国农村经济社会发展取得伟大成就，但城乡二元体制仍制约着城乡的均衡发展，尤其制约着农业和农村的发展。基于解决农村问题，实现城乡一体化的目标，党的十六大以来提出统筹城乡的发展战略，以促进城乡关系的协调发展，最终走向城乡一体化。

一、统筹城乡发展的国内背景

统筹城乡发展之所以作为发展战略提到议事的日程，是社会历史发展的必然趋势，是改变我国固化的城乡二元经济结构新的战略指导思想。统筹城乡发展的提出，标志着我国开始由城乡二元经济结构向城乡一体化的现代经济结构转变，标志着我国经济社会将进入一个新的阶段。

（一）城乡二元结构的发展演进

1. 城乡二元结构历史背景（1840—1949）

1840 年鸦片战争之前，中国城乡一直处于共生状态，经济没有根本分离。城市与农村的经济联系主要是单向的，即城市从农村征收贡

^① 《哲学的贫困》，《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），人民出版社 2012 年版，第 237 页。

赋、调集劳役，同时封建社会的城市经济功能弱，对社会经济发展的推力较小。^① 鸦片战争之后，中国逐步演变为半殖民地半封建社会。西方列强的商业和资本开始冲击着中国自给自足的自然经济，在西方现代工业的冲击下，中国近代工业城市开始兴起，从而使得城乡分离加速。首先，自然经济结构遭到破坏。农产品的商品化程度提高、买办和买办化商人出现，商品经济日益发展。其次，城市和农村功能发生变化。工商业向城市集中，城市成为贸易中心，沿海地区形成城市商业网，而农村成为原料的提供地。再次，人口流动加速。自然经济的瓦解、市场经济的发展以及交通条件的改善，成为推动农村人口流向城市的巨大力量。第四，城乡发展差距逐渐扩大。西方现代工业推动着城市工商业的发展，而农村的农业却得不到重视和发展。因此，城乡差距逐渐拉大，这就形成了城乡二元社会结构的雏形。

2. 城乡二元结构形成阶段（1949—1978）

新中国成立之后，我国国民经济得到三年短暂的恢复期，之后国家提出“一五”计划，确立了重工业优先发展的赶超型战略。政府制定了户籍制度、人民公社、统购统销、农业合作化等一系列城乡关系制度。这种城市偏向制度促使农业对工业、乡村对城市的长期贡献，且被不断固化。新中国成立之初，小农经济占主体地位，现代工业基础薄弱，重工业比重在工业总产值中很低。为了获得经济上的独立，国家领导人结合当时国内外环境，借鉴苏联工业化模式，确立了重工业优先发展的赶超型战略。与经济上的重工业优先发展战略相对应，国家为了进一步保护工业化的顺利进行，开始在社会层面出台一系列政策法规，其中最重要的就是出台了二元户籍管理制度。

户籍制度是造成中国城乡分割的制度基础，它不仅是一种户口登记形式，而且是包括公民居住、迁徙、就业、获取相关资源和福利、行使

^① 李森：《城乡二元结构下的基础教育公平问题》，中国社会科学出版社 2012 年版，第 67 页。

政治权利等内容的复杂系统。^① 1958年1月9日,全国人民代表大会常务委员会第九十一次会议通过《中华人民共和国户口登记条例》,标志着从法律上确认了二元户籍管理制度。这一制度中,公民户口被人为分成农业户口与非农业户口两种形式,以户口为基础,国家又相继推出了与户籍制度相配套的政策制度,如粮食供应制度、教育制度、就业制度、医疗制度、养老保险制度等。这些制度中所规定的社会福利只有城镇居民才能享有,农民无法享受。《中华人民共和国户口登记条例》第10条规定,“公民由农村迁往城市,必须持有城市劳动部门的录用证明,学校的录取证明,或者城市户口登记机关的准予迁入的证明,向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。而在1975年修订的宪法中,“公民居住与迁徙自由”的相关条款被删除,这就严格限制了农村居民迁入城市,限制了农村人口转为非农人口,从而严重影响了农业、农村和农民的现代化进程,形成了城乡分治的二元社会结构。

人民公社制度是计划经济时期农村的主要管理制度。在人民公社制度下,生产资料全部归集体所有,生产队统一配置土地、劳动力、资金、大型生产工具等生产要素。农村人民公社,是在高级农业生产社的基础上联合起来组成的劳动群众集体所有制的经济组织。国家采取通过人民公社体制优势实施“以农养工”和“用农民集体力量建设农田水利基础设施”的策略,顺利实现了依靠农业积累建立工业化基础,以集体优势建成了一大批农田水利基础设施。但人民公社制度存在着管理过分集中、经营方式过于单一和分配上的平均主义等缺点,同时限制农民自由迁徙,严重束缚了农民的生产自主性和生产积极性,阻碍了农业生产力的发展。

统购统销制度是一项控制粮食资源的计划经济政策,是政府汲取农业剩余的重要方式,同时也为政府控制农村居民迁入城市提供了重要手

^① 王颂吉:《中国城乡双重二元结构研究》,人民出版社2016年版,第53页。

段。1953年10月,中共中央发出了《关于实行粮食的计划收购与计划供应的决议》。所谓“计划收购”被简称为“统购”,“计划供应”被简称为“统销”,也就是借助政权的强制力量,让农民把生产的粮食卖给国家,全社会所需要的粮食全由国家供应,农民自己食用的数量和品种也得由国家批准后才能留下。此外,国家还严格控制粮食市场,禁止粮食自由买卖。之后,统购统销的范围又继续扩大到棉花、纱布和食油,政府以低价从农村购入农产品,以高价向农民出售工业品,通过工农业产品价格“剪刀差”从农村汲取大量经济剩余。资料显示,1953年开始实施统购统销之后,我国农业为工业化提供的积累所占比重达到40%以上,国民收入的积累部分大约有1/3来自农业。^①这一政策制度取消了原有的农业产品自由市场,通过政府统一收购粮食,对城市居民实行定量平价凭票供应,优先保障市民的基本粮食需求,限制了农村居民向城市流动,且严重阻碍了农业经济的发展。

农业合作化,是指在中国共产党领导下,通过各种互助合作的形式,把以生产资料私有制为基础的个体农业经济,改造为以生产资料公有制为基础的农业合作经济的过程。根据统计,1955年3月底全国已有63万个合作社,较1954年年底增加了13万个,到10月底全国已有农业合作社128万个,11月底为158万个,12月底达到190万个。^②虽然农业合作化提高了单位面积产量,增加了复种面积,但是到了1956年农业合作化高潮的后期,由于毛泽东对形势做了不切实际的过分乐观的估计,导致原来指导思想的变化,以至于陷入“左”的偏向,出现了急躁冒进和偏差。同时,在整个合作化运动过程中,把农村商品经济视为自发的资本主义倾向来加以反对,禁止农民经商,不准合作社从事商业活动,农民和合作社几乎没有自主权。因此,农业合作化体制并不

① 冯海发、李澂:《我国农业为工业化提供资金积累的数量研究》,《经济研究》1993年第9期。

② 《我国农业合作化运动发展过程》,《统计工作通讯》1956年第15期。

能真正调动群众的生产积极性。

3. 城乡二元结构改善阶段（1978—1985）

改革开放之后，市场经济体制使我国进入发展的快车道。为保障以“经济建设为中心”发展战略的实施，政府在一定程度上延续了城市偏向制度，但城乡联系开始加强，原本刚性的二元结构，开始呈现软化的趋势。

随着经济社会的发展，户籍等城乡分割制度开始松动。20世纪80年代，乡镇企业蓬勃兴起，大量非农从业人员向小城镇聚集。为解决越来越多的农民迁入集镇落户问题，国务院于1984年10月发出《关于农民进入集镇落户问题的通知》，规定“凡申请到集镇务工、经商、办服务业的农民和家属，在集镇有固定住所，有经营能力，或在乡镇企事业单位长期务工的，公安部门应准予落常住户口，及时办理入户手续，发给《自理口粮户口簿》，统计为非农业人口。粮食部门要做好加价粮油的供应工作，可发给《加价粮油供应证》。地方政府要为他们建房、买房、租房提供方便，建房用地，要按照国家有关规定和集镇建设规划办理。工商行政管理部门要做好工商登记、发证和管理的工作。各有关部门都要给以热情支持，积极引导，加强管理，促进集镇的健康发展”。^①这在一定程度上松动了城乡居民的关系，促进了城乡之间的人员往来，密切了城乡交流互动。同时，人民公社的管理制度也发生了重大变革。20世纪80年代初，全国农村普遍实施了家庭联产承包责任制改革。1983年10月，中共中央、国务院发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》。其首要任务是把政社分开，建立乡政府，按乡建立乡党委，并根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织。此后，各地逐步废除人民公社。随着农产品供应状况的改善，政府对农产品统购统销制度也进行了改革。1984年10月中共十二届三中全会通过的《关于经济体

^① 《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》，《中国劳动》1984年141号。

制改革的决定》提出了“建立自觉运用价值规律的计划体制，发展社会主义商品经济”的新提法，认为社会主义的计划体制“应该是统一性同灵活性相结合的体制”。1984年12月，中央政治局讨论通过的《中共中央、国务院关于进一步活跃农村经济的十项政策》（即1985年1号文件）指出，除个别农产品之外，国家从当年开始不再实施统购统销，转而对农产品实行合同订购或市场收购，这标志着农产品购销制度由统购统销向“双轨制”的转变。

4. 城乡二元结构固化阶段（1985年至今）

这一阶段实行以城市为重心的改革开放战略，使城乡差距重新扩大。突出表现在城乡经济发展差距和社会发展差距。城乡居民收入差距从1985年的2.2倍扩大到2003年的3.2倍，2003年城乡居民消费水平差距达到3.6倍左右，城乡经济差距扩大明显。^①此外，城乡居民的社会福利差距更大，城市居民享有各种社会福利，农村居民却不享有任何社会福利。

首先，经济上的差异。1985年以来，我国城乡居民收入有大幅度提升，城镇居民人均可支配收入从1985年的739.1元增加到2013年的26955元；农村居民的人均收入从1985年的397.6元增加到2013年的8896元。从城乡居民的收入差距看，1985年两者差距341.5元，而2013年两者的差距扩大到18059元，其收入差距呈剪刀式持续扩大趋势。^②其次，社会发展差距。主要表现在教育、医疗以及社会保障方面。据第五次全国人口普查统计，农村人口中初中及以上文化程度的占39.1%，远低于城市人口65.4%的水平。农村人口主要由受过初中和小学教育的群体构成，城市人口主要由接受了高中及以上教育的群体构成，这是城乡之间最大的不平等。义务教育经费分配格局也存在着严重的城乡差

① 郭翔宇等：《统筹城乡发展—理论、机制、对策》，中国农业出版社2007年版，第55页。

② 赖文燕：《我国城乡居民收入差距的回归分析》，《企业经济》2015年第1期。

距,据国务院发展研究中心调查,农村的义务教育经费中央政府只负担2%,省地两级政府负担11%,县级政府负担9%,而78%的经费由乡镇负担。从卫生总费用的城乡分配看,也存在严重的偏向城市倾向。1990年城市人均占有卫生费用为158.8元,农村仅为38.8元。而在2002年城市和农村人均占有卫生费用分别为932.9元和268.6元。除了费用分配方面,城乡医疗设施的质量和卫生人员的技术水平也存在极大差距。城市的各类综合性医院和专业性医院集中了各类高端的医疗仪器设备,而农村地区,常规医疗设备短缺,卫生人员的技术水平也普遍偏低,乡镇卫生院大专及以上学历卫生技术人员只有10.4%,无专业学历人员高达36.4%。^①在社会保障方面,按享受社会保障的从业人员计算,农村的社会保障覆盖率只有3%,城乡社会保障覆盖率的比例为22:1,城乡人均社会保障费的比例为24:1,2002年,农村只有404万人得到了最低生活保障,占应保人数的25%,城镇享受最低生活保障人数达到了2054万人,基本实现了应保尽保。

(二) 统筹城乡发展的必然趋势

1. 统筹城乡发展理论提出的背景

改革开放以来,农村家庭联产承包责任制和城市经济体制改革释放了巨大的生产力,我国宏观经济迅速发展,整体上呈现良好态势。但同时也应看到,我国典型的“二元社会”格局所造成的深层次矛盾依然突出,城乡社会事业和公共服务水平差距依然较大,城乡居民收入差距持续扩大,城乡经济差距逐年拉大的趋势更加明显。十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,首次提出了“五个统筹”的发展战略方针,把“统筹城乡”置于“五个统筹”之首。党的十七大明确提出要建立以工促农、以城带乡长效机制,形成城乡经济社会发展一体化新格局。做法有:取消了农业税和农

^① 颜媛媛、张林优:《医疗卫生资源城乡分配差异的全面审视》,《调研世界》2006年第4期。