

职业教育 城乡统筹发展研究

廖晓衡 宋乃庆◎著

ZHIYE JIAOYU
CHENGXIANG TONGCHOU
FAZHAN YANJIU



西南师范大学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

本书是全国教育科学“十二五”规划2011年教育部青年项目“职业教育统筹发展战略研究”（EJA110394）、中央高校基本科研业务费专项“城乡统筹下的重庆中职教育内涵互动发展战略研究”（XDJK2015C044）的研究成果，西南大学统筹城乡教育发展研究中心、三峡库区经济社会发展研究中心研究系列成果。

职业教育 城乡统筹发展研究

廖晓衡 宋乃庆◎著

ZHIYE JIAOYU
CHENGXIANG TONGCHOU
FAZHAN YANJIU



西南师范大学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

职业教育城乡统筹发展研究 / 廖晓衡, 宋乃庆著

— 重庆: 西南师范大学出版社, 2018.4

ISBN 978-7-5621-9202-2

I. ①职… II. ①廖… ②宋… III. ①职业教育-教育事业-研究-重庆 IV. ①G719.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第059862号

职业教育城乡统筹发展研究

ZHIYE JIAOYU CHENGXIANG TONGCHOU FAZHAN YANJIU

廖晓衡 宋乃庆 著

责任编辑: 杜珍辉

封面设计: 汤立

出版发行: 西南师范大学出版社

(重庆·北碚 邮编: 400715)

网址: <http://www.xscbs.com>)

印刷: 重庆市国丰印务有限责任公司

幅面尺寸: 170 mm×240 mm

印张: 15

字数: 220千字

版次: 2018年11月第1版

印次: 2018年11月第1次

书号: ISBN 978-7-5621-9202-2

定价: 55.00元



目 录

CONTENTS

引 言1

第一章 职业教育城乡统筹发展的内涵解读及框架建构7

- 一、职业教育的内涵与特点9
- 二、城乡统筹的内涵与要求16
- 三、职业教育的战略地位与作用21
- 四、职业教育与城乡统筹的互动协调关系30
- 五、职业教育城乡统筹发展的分析框架建构43

第二章 职业教育城乡统筹发展的典型经验及启示55

- 一、中国职业教育发展的历史背景与发展趋势57
- 二、国内职业教育城乡统筹发展及其经验启示68
- 三、职业教育城乡统筹发展国际模式的借鉴82

第三章 职业教育城乡统筹发展的问题表征及归因研究89

- 一、思想与观念问题91
- 二、体制与机制问题95
- 三、资源与配置问题98
- 四、结构与布局问题109



五、定位与模式问题	115
六、质量与导向问题	119

第四章 职业教育城乡统筹的内涵式发展战略构建129

一、从适度规模中催生效益:实施“适度规模化发展战略”	133
二、从结构优化中达成均衡:实施“均衡化结构调整战略”	148
三、从办学模式中探寻发展路径:实施“集团化统筹发展战略”	162
四、从标准建构中促成质量提升:实施“标准化质量管理战略”	184

第五章 职业教育城乡统筹发展的外部保障体系构建197

一、前提:统筹发展规划	202
二、核心:统筹发展政策	204
三、根本:统筹管理体制	207
四、关键:统筹资源配置	211

走向均衡与公平	221
---------------	-----

参考文献	229
------------	-----

后记	233
----------	-----



引言

纵观世界发达国家的城镇化过程,都有一个完善的职业教育体系作为经济发展的支撑,大多数发达国家都把发展职业教育作为增强综合国力和国际竞争力的首选战略。在我国进入工业化、城镇化的新阶段里,在我国产业结构调整升级、经济发展方式转变的关键时期,社会对应用技术型人才的需求愈来愈迫切,职业教育的战略发展地位和作用也越来越明显,在政府重要文件和国家领导人讲话中多次提出“职业教育是我国经济社会发展的重要基础和教育工作的战略重点”。重庆作为国家批准的首个省级统筹城乡综合配套改革试验区,其职业教育的战略地位与作用更为凸显。职业教育承担着培养技能型人才、缩小城乡居民收入差距和推动城乡统筹改革的重要历史使命和时代责任,因此,通过职业教育城乡统筹发展来推动城乡经济协调发展,已成为重庆城乡统筹改革的重要任务和国家教育发展的重要战略。

然而,就我国当前职业教育尤其是重庆职业教育发展的实然状态而言,职业教育的战略发展地位却未真正落实,职业教育的规模、结构、模式和质量都存在与城乡统筹发展不相适应的诸多内生问题,职业教育与经济社会和城乡统筹之间的互动不足、联动不够,这严重制约了职业教育经济社会功能作用的发挥,不利于我国经济和社会的统筹协调可持续发展。因此,认真研究职业教育城乡统筹发展问题,实现职业教育城乡联动发展和职业教育与经济社会的互动协调,这不仅有利于职业教育自身的战略发展,也有利于打破城乡二元体制,促进城乡经济和社会各项事业的协调发展,具有重要的战略意义和实践指导作用。本研究以重庆中等职业教育发展为例进行研究。

职业教育服务经济社会发展之历史使命

职业教育是与经济建设和社会发展联系最为紧密的一种教育类型,肩负着四个方面的历史使命:一是承担为建设人力资源强国培养数以亿计的高素质应用性技能型人才的历史使命;二是承担在城镇化、工业化进程中,为推进城乡统筹改革,解决“三农”问题服务的历史使命;三是承担在全国普及九年义务教育、实现“双基”之后,加快普及高中阶段教育,完善国民教育体系和结构的历史使命;四是承担为我国经济发展方式转变、产业结构调整升级提供强大动力的历史使命。缩小城乡居民收入差距,改善民生、维护稳定,迫切需要职业教育做出新的更多贡献。实现农业现代化,迫切需要发展农业职业教育,加强涉农专业建设;加快城镇化进程,推进城乡统筹改革,迫切需要职业教育为农村劳动力转移发挥更大作用;普及高中阶段教育,这一战略任务重点要靠中等职业学校来完成。

目前,我国经济社会发展面临新形势:现代化进程加快的新形势,经济发展方式转变的新形势,优化经济结构的新形势,实现产业振兴和调整升级的新形势,发展战略性新兴产业的新形势,加速城镇化进程的新形势,加速发展现代农业的新形势,消费结构升级的新形势,促进教育现代化的新形势,大力改善民生的新形势。面临这些新形势,职业教育自身如何科学谋划,创新举措,探求载体,提高质量,取得实效,更好地服务经济和社会的发展,是一项重要的时代课题和历史使命。

职业教育战略发展地位之时代趋势

首先,从世界范围内来看,很多发达国家的城镇化都经历过城乡出现差距,城乡统筹、协调发展、城乡一体化的过程,在推进城乡统筹发展的战略选择上,美、日等发达国家都选择了通过大力发展职业教育来促进城乡经济协调发展,最终实现城乡一体化的道路。他们在职业教育城乡统筹发展的过程中,构建了自己独特的统筹发展模式,如美国的“乡村复兴”模式、日本的“造村运动”

模式、德国的“双元制”与“城乡等值化”模式、韩国的“新村运动”模式等,而且大多数国家将关注重心放在扶持农村职业教育发展上,构建了一个完善的、协调的职业教育体系作为国家经济社会发展的支撑。比如,在德国,职业教育被看作“德国经济发展的柱石”和“秘密武器”;在日本,职业教育被视为“一个民族能否存在的基础”,有人甚至认为“职业教育挽救了日本的一个困难时期,对国家做出了直接的贡献”。可见,职业教育被一些发达国家看作一种重要的战略发展产业,被视为现代化、工业化的“基石”和经济腾飞的“秘密武器”。

其次,从国内来看,当前我国正处在城乡统筹发展和经济结构调整的重要时期,经济社会发展对应用技术型人才的需求愈来愈迫切,职业教育的战略发展地位和作用也越来越凸显。比如:走新型工业化道路,实施产业结构调整、加快经济转型步伐、推动城乡统筹改革,都迫切需要职业教育培养大批高素质劳动者和应用性技能型人才;加快推进社会主义新农村建设,实现农村剩余劳动力向城镇有效转移,也迫切需要加快培养有文化、懂技术的新型农民,需要提高劳动力的就业能力和适应城镇生活方式的公民素养;实施扩大就业的发展战略,进一步改善民生,迫切需要加快健全覆盖城乡的职业教育培训网络。因此,如何加快职业教育的发展步伐,为经济建设和社会发展培养数以万计的应用性技能型人才,使我国从人口大国迈向人力资源强国,是摆在我们面前的重大课题。2005年国务院颁布的《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(国发〔2002〕16号),明确把职业教育确立为经济社会发展的重要基础和教育工作的战略重点。2010年颁布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》提出“大力发展职业教育”。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出“加快发展现代职业教育,是党中央、国务院作出的重大战略部署,对于深入实施创新驱动发展战略,创造更大人才红利,加快转方式、调结构、促升级具有十分重要的意义。”2017年党的十九大报告要求“完善职业教育和培训体系,深化产教融合、校企合作。”可见,职业教育作为经济建设和社会发展的重要支撑,应该处于战略发展地位。

重庆职业教育城乡统筹改革之现实渴求

重庆作为国家批准的首个省级统筹城乡综合配套改革试验区,通过职业教育城乡统筹发展来推动城乡经济协调发展,这是其城乡统筹的重要任务和内容,也是其探索城乡统筹发展的新手段。作为我国西部地区唯一的直辖市,近年来重庆经济社会发展取得了举世瞩目的成就,但是,其二元结构形态仍然突出,“大工业带大农业”“大城市带大农村”仍然是基本市情。2010年,重庆有户籍人口3 300多万,其中农村人口2 196万,城镇化率53%。通过实施城乡统筹,到2020年,估计重庆市将有1 000万农村人变成城里人,农村人口会下降到1 000万,整个城镇化率将达到70%。因此,重庆未来几年内每年面临着近100万农村富余劳动力向城镇转移,大量农民转换为市民的紧迫任务,承担着解决城乡二元化问题,实现城乡统筹发展的历史责任。要完成这1 000万农民劳动力的有效转移并提高其职业技能,为重庆的产业发展提供充足高效的技能人才支撑,促进重庆城乡经济的协调发展,这必然离不开职业教育,这是职业教育的使命和责任,也是职业教育发展的大好机遇。可以说,重庆的职业教育在工业反哺农业、城市支持农村,实现城乡统筹发展的进程中大有可为,发展职业教育是从根本上解决三农问题,缩小重庆“三个差距”,实现城乡统筹发展的需要。因此,加快重庆职业教育城乡统筹发展既是城乡统筹的任务和内容,同时也是促进城乡统筹发展的重要途径。换言之,城乡统筹将职业教育推到了重庆经济社会发展中更为特殊而重要的“战略地位”。

如前所述,虽然职业教育是世界发达国家经济发展的重要支撑和首选战略,虽然我国已经把大力发展职业教育作为一个战略发展重点,虽然职业教育在城乡统筹中具有更为特殊和重要的战略地位与作用,但在我国经济学、教育学等理论界,仍有不少人忽视职业教育在经济社会发展中的重要地位,社会现实中也仍有很多与这个“战略地位”不相适应的地方,职业教育与经济社会发展的要求还有一定的距离,还存在着许多不容忽视的问题。以重庆为例:缺乏

对重庆职业教育战略发展的整体规划,职业教育与经济社会发展不协调,职业教育发展不平衡;职业教育经费投入、资源配置、基地建设、人事管理、师资队伍建设和招生就业、资格证书等管理政策不一致,各级政府、企业、行业协会、职业学校的职责不明确,城乡之间政策不统一;职业教育教师队伍发展不平衡,农村职业教育师资匮乏、水平不高,双师型师资队伍建设薄弱、教师培训亟待加强,城乡教师资源的严重失衡;职业教育管理存在多头管理、分散管理;职业教育资源配置分散不合理、城乡区域之间资源发展不平衡;等等。^①这些问题如不尽快解决,不仅严重影响职业教育自身的科学发展,也必将给我国的整体经济建设和社会发展带来灾难。

本研究站在中国职业教育战略发展与城乡统筹改革的契合点上,从城乡统筹发展的视角,运用哲学、教育学、经济学、社会学、统计学等学科知识,采用文献研究、调查研究、统计分析、模型构建等多种研究方法,遵循由理论研究到实践研究再到战略对策研究的逻辑思路,在教育内外部关系规律理论、二元经济结构理论和人力资本理论等指导下和有关文献研究的基础上,形成了职业教育城乡统筹互动协调关系理论假设;然后根据这一理论假设,结合反映职业教育的有关文献,对重庆职业教育城乡统筹发展现状进行深入调查,分析重庆职业教育城乡统筹发展中互动不足、联动不够的实然状态和成因;最后是根据互动联动关系理论,针对互动不足、联动不够的现实问题,探索了具有重庆特色的职业教育城乡统筹内涵互动发展战略和外部联动保障体系,为重庆乃至全国职业教育城乡统筹的互动协调发展探明了道路。

一是阐明了职业教育的战略发展地位。本研究采用文献研究、比较研究和历史研究的方法,主要回答了职业教育的内涵与特点、职业教育的功能与作用、明确职业教育本体价值,从经济社会发展、国民教育体系和人的自身全面发展三个角度阐明了城乡统筹下职业教育的战略发展地位,深化了人们对职业教育城乡统筹战略发展、互动协调发展的认识,在认识层面促进了观念更新。

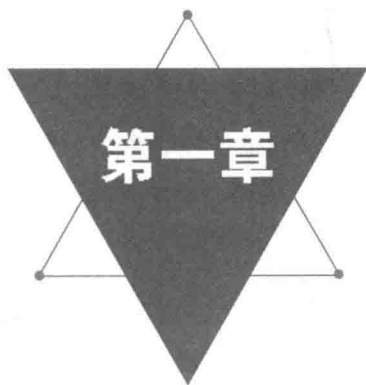
^① 廖晓衡,李岭,宋乃庆.城乡统筹下的职业教育战略发展地位与对策研究[J].教育与经济.2012(2):22.

二是梳理了职业教育与城乡统筹互动协调的战略发展关系。本研究综合运用区域经济学、教育学、统计学等多学科的理论与方法,对职业教育与城乡统筹互动协调发展关系进行了系统分析,揭示出了职业教育内涵发展“四要素”的互动协调和外部保障机制“四统筹”的联动发展,为探究职业教育城乡统筹战略发展对策提供了理论依据,促进了理论层面上的探索创新。

三是剖析了影响职业教育城乡统筹发展互动不足、联动不够的问题归因。本研究采用历史研究、比较研究、文献研究、调查研究、统计分析的方法,从思想与观念、体制与机制、资源与配置、结构与布局、定位与模式、质量与导向六个方面,详尽分析了重庆职业教育城乡统筹发展互动不足、联动不够的实然状态和问题归因,为下一步有针对性地提出重庆职业教育城乡统筹发展的战略对策奠定了实践基础,促进了多种研究方法综合运用于职业教育发展的创新。

四是探究了重庆职业教育城乡统筹的内涵互动发展战略对策及其战略保障体系。本研究采用理论模型建构、分析推理、实证调查、数据分析和统计研究等方法,在理论探索和实践研究的基础上尝试性提出了实施职业教育城乡统筹内涵互动发展战略和外部联动保障体系的战略设计及其具体对策。主要阐释了“适度规模化发展战略”“均衡化结构调整战略”“集团化统筹发展战略”“标准化质量管理战略”四大战略对策的互动协调和“统筹发展规划”“统筹发展政策”“统筹管理体制”“统筹资源配置”等四个统筹的联动发展。这其中既有整体战略思维的创新,在具体内容上也包含大量的富有创造性和实效性的对策建议,为政府决策提供了科学依据,促进了研究结果与应用层面上的创新。

职业教育城乡统筹发展研究是一项复杂的系统工程,涉及因素众多,且许多问题尚无定论,需要持续不断地进行多学科、多角度的研究才能揭示其内在的规律,把握其本质。本研究主要对职业教育与城乡统筹的互动协调发展基本理论、相互作用机理、内涵互动式发展战略与外部联动保障体系等方面进行研究,许多方面只是浅尝辄止,许多理论问题有待深入探讨与挖掘,也有相当多的现实难题等待破解,本研究仅是一点粗浅的研究,权当抛砖引玉。



职业教育城乡统筹发展的 内涵解读及框架建构

众所周知,基本理论问题是科学研究的出发点,它能揭示一个学科所有研究内容的本质联系,可以引导出学科的核心概念、内容体系和基本范畴。本研究既然要研究职业教育,必须首先了解和把握职业教育的最基本的理论问题。职业教育的基本理论问题是一个内涵丰富且不断创新发展的问題,本研究仅选择几个主要问题作为研究内容,第一个主要研究内容是职业教育的内涵与特点,主要回答什么是职业教育,职业教育的基本特点有哪些,以澄清职业教育的存在形态,找回职业教育生长的“家园”。第二个主要研究内容是城乡统筹的内涵与要求,回答城乡统筹的内在目标和基本要求,为城乡统筹与职业教育的内在逻辑关系奠定基础。第三个主要研究内容是职业教育的地位和作用,回答职业教育有什么功能与作用,职业教育在经济建设和社会发展中处于什么样的地位,明确职业教育本体的价值和职业教育的战略发展地位。第四个主要研究内容是职业教育与城乡统筹发展的关系,主要揭示职业教育与城乡统筹内部互动协调关系和外部协调创新及其相互作用的规律,阐释了职业教育内部的规模、结构、模式和质量四要素之间的内在互动协调,也探究了职业教育外部观念、制度、服务和资源等保障机制的协同创新。

一、职业教育的内涵与特点



(一)职业教育的内涵

21世纪以来,职业教育在全世界范围内都得到了迅猛的发展,职业教育的地位和作用也日益凸显。与此相适应的是,职业教育的理论研究也在国内外教育界受到了前所未有的重视,但遗憾的是“职业教育”(Vocational Education)的定义至今为止都没有一个统一的认识。无论是教科书还是辞典,无论国内还是国外,至今都没有定论。

杜威认为,职业教育就是为从事职业工作做准备的教育;斯内登认为,凡为生活做准备的教育都可称为职业教育。梅斯在《职业教育的原理和实践》中

指出,职业教育是为学生将来从事某种特定职业做准备的教育。顾明远教授主编的《教育大辞典》(第三卷)认为,职业教育是传授某种职业或生产劳动所需要的知识和技能的教育。《澳大利亚教育辞典》的定义是:给学生提供与某一领域特定工作相关技能的课程和各种活动,旨在发展个人特定的职业技能。《国际教育辞典》指出:职业教育是指在学校内或学校外为提高职业熟练程度而进行的全部活动,它包括学徒培训、校内指导、课程培训、现场培训和全员再培训。当今则包括职业定向、特殊技能培训和就业安置等内容。

联合国教科文组织对职业教育的界定也是不断发展的。1962年,联合国教科文组织成员一致通过的《关于技术和职业教育的建议》指出:职业教育是由学校或其他教育机构提供的旨在为工业、农业、商业和相关的服务业等领域提供人才准备的所有教育形式。职业教育分成技术工人层次的教育、技术员层次的教育、工程师或工艺师层次的教育。1974年又修订了这个建议,职业教育内涵发生了变化:“职业教育”是作为一个涉及教育过程方面的综合术语来使用的,除了普通教育外,还包括技术和相关科学的学习,以及与经济和社会生活各部门的职业有关的实际技能、态度、理解力和知识的学习。因此,职业教育的内涵可以理解为:它是普通教育的一个组成部分,是为某一职业领域做准备的一种手段。2001年再次修订了《关于技术和职业教育的建议》,职业教育的内涵更加丰富:它是普通教育的一个重要组成部分;可以为进入某一就业领域以及有效就业提供一种手段;是终身学习的一个方面以及成为合格公民的一种准备;是有利于环境的可持续发展的一种手段;是促进消除贫困的一种方法。

中国最早使用“职业教育”一词出现在1904年山西农林学堂总办姚文栋的公文中:“论教育原理,与国民最有关系者,一为普通教育,一为职业教育,二者相成而不相背”。“职业教育为东西洋各国所最重,生等出洋后自知之,予不必言也,普通教育与职业教育,相需为用,阙一不可”。1906年,严复提出“实业教育”,“实业教育者,专门之教育也。专门教育,固继普通教育而后施”。1914年蔡元培提出“实利主义教育”,其中心思想是强调“以人民生计为普通教育中

坚”，不仅给人以普通文化知识，而且给人以发展实业的知识和技能，同时给人以一定的职业训练。在实利主义教育思想的启发下，黄炎培等人提出“实用主义教育”，后来在创办中华职业教育社时，正式改称为“职业教育”。虽然这些有识之士大力倡导“实业教育”“生活教育”“技术教育”“大职业教育”等，但在中国传统文化观念的影响下，特别是在动荡的时局和落后生产力水平的现实中，这些思想和实践如昙花一现。

中华人民共和国成立后，1982年通过的《中华人民共和国宪法修正案》第十九条规定：“国家举办各种学校，普及初等义务教育，发展中等教育、职业教育和高等教育，并且发展学前教育”，职业教育被确认为与初等教育、中等教育和高等教育并列的一种教育类型，正式在国家的根本大法中明确了“职业教育”的称谓。1996年9月开始施行的《中华人民共和国职业教育法》（以下简称《职业教育法》），将各级各类职业学校教育和各种形式的职业培训统统归并到“职业教育”范畴之中，《职业教育法》第一章第四条规定“对受教育者进行思想政治教育 and 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”的教育培训就是“职业教育”。第二章第十四条进一步明确指出：“职业培训包括从业前培训、转业培训、学徒培训、在岗培训、转岗培训及其他职业性培训，可以根据实际情况分为初级、中级、高级职业培训。”这说明我国目前所使用的“职业教育”这一概念包含：普通教育的职业技术入门教育；为了在某一职业领域就业的职业准备教育；作为继续教育一个方面的职业继续教育。

从横向来分析，现代职业教育绝不是单纯的某一项职业技术知识和技能的学习和掌握。使受教育者掌握与社会、经济生活不同部门的职业有关的实际能力和知识，形成理解的态度，这也应该是职业教育当然的组成部分，除此之外，还包括技术和有关科学的学习。

从纵向来分析，职业教育应该包括普通教育中的职业技术入门教育，准备从事某项职业的职业技术准备教育，以及成人教育中的职业技术继续教育三个阶段。我国的职业教育包括职业学校教育和职业培训。职业学校教育包括



初、中、高三个层次。其中,初等职业教育有职业初中;中等职业教育有中专、技校、职业高中及成人中专;高等职业教育有职业大学、职业技术学院、高等技术专科学校、成人高校、高级技工学校以及普通高等学校中设置的二级学院——职业技术学院。

本研究采用职业教育一词,内容融合了纵横两个方面职业教育的内涵,即包括:使受教育者掌握与社会、经济生活不同部门的职业有关的实际能力和知识;使其具有职业道德、职业纪律和职业责任,形成对职业的全面理解和正确态度;其次包括使受教育者掌握职业技术和技能,具备从事某一职业的能力。在职业教育的组织形式上,包括职业学校教育和职业培训。在当前我国统筹城乡改革中,职业教育的内涵将更多地向终身教育扩展,向促进农村剩余劳动力转移扩展,职业教育的形式将更为多样,并以各类职业培训为主。

从职业教育概念的演变历程可以看出,即使到目前为止仍然没有一个固定的职业教育的概念定论,但“一个概念,多种表述”已成各方共识,并且职业教育概念也是一个不断演变、不断发展的过程,从谋生手段到社会经济发展需要再到促进人的全面发展,凸显出职业教育强大的生命力,也预示着职业教育广阔的发展前景。

无论怎样,本研究还是尝试给职业教育下一个简单的定义:职业教育是为受教育者获得某种职业技能或职业知识、形成良好的职业道德,从而满足其从事职业或一定社会生产劳动的需要而开展的一种教育活动。

(二)职业教育的特点

职业教育的特点,是指职业教育与其外部环境及各影响因素间的相互作用所表现出来的特征或特色。根据职业教育的特殊属性和职业学校的办学实践,主要有以下特点:

1. 基础性

普通教育主要是指以升学为目标,以基础科学知识为主要教学内容的学