

城镇化进程中农业转移人口职业教育问题研究

夏美玲

(江苏理工学院 校长办公室, 江苏 常州 213001)

摘要: 新型城镇化是以人为核心的城镇化, 要把城镇化科学发展、产业转型升级与农业转移人口职业教育有机结合, 要充分发挥职业教育在提升农业转移人口素质、新型城镇化质量中的重要作用, 通过营造职业教育生态环境、发挥职业院校的比较优势、统筹各类各级培训机构、合理设置职业教育课程体系等实现农业转移人口可持续发展。

关键词: 城镇化; 农业转移人口; 职业教育

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 2095-042X (2015) 06-0087-04

doi: 10.3969/j.issn.2095-042X.2015.06.015

党的十八届三中全会提出, 要紧紧围绕更好地保障和改善民生, 健全城乡一体化发展体制机制改革, 构建劳动者终身职业培训体系, 拓宽终身学习通道。中央城镇化工作会议也强调, 要坚持走中国特色、科学发展的新型城镇化道路, 解决好人的问题是推进新型城镇化的关键; 要推进以人为核心的城镇化, 努力提高农业转移人口融入城镇的素质和能力^[1]。当前, 中国正处在加快“推进以人为核心的城镇化”的关键时期, 如何把城镇化质量、城镇化转型升级与农业转移人口职业教育有机结合, 发挥职业教育在城镇化进程中的“乘数效应”, 提升农业转移人口素质, 促进产业结构调整, 提高新型城镇化建设质量, 帮助规模庞大的农业转移人口群体从“融不进城市, 回不去乡村”的困境中解脱出来, 成为政府和社会共同面对的一个重大的现实课题。

一、城镇化发展的现实诉求

2012年, 我国城镇人口达到7.1亿, 城镇化率达到52.6%, 但城镇化水平不高, 尤其表现为农业转移人口市民化滞后, 文化、素质远远不能适应城镇化的发展等方面。今后20年, 中国将以每年2000万人的速度实现农民向市民的转化, 到2030年将有4亿农民进城, 城镇人口中有一半是农村移民^[2]。随着经济社会的快速发展, 城镇化进程的加快, 农村富余劳动力的“无限制供给”与新型城镇化建设相适应的高素质农业转移人口增

长需求之间存在着相当大的差距, 这无疑给农业转移人口人力资本投资与积累提出了迫切要求。

城镇化不仅是空间无限拓展、人口简单聚集、速度快速提升以及经济规模扩张, 更重要的是农业转移人口素质的提高和生活品质的提升。农业转移人口融入城市不仅要解决当前的生存问题, 而且要谋划未来的发展愿景。职业转变和地域转移并不能直接带来农业转移人口群体素质和能力的提升, 他们中多数人只是完成了社会角色、空间位置的改变, 尚未完成资源获取方式、生活方式和价值观念的根本改变。人口素质的高低决定城镇化发展的空间、规模和质量, 从世界发达国家的城镇化情况看, 城镇化也不是简单地把农村变成城市、农民变为市民, 首要的是提高农民的文化、能力和素质, 要把他们潜在的职业教育需求转化为现实的教育行为, 促进人力资本提升, 推动就业、生活方式等一系列由“乡”到“城”的转变, 最终实现“人的无差别发展”, 实现农业转移人口由谋求生存向追求公平、发展和幸福的转变。

二、城镇化发展、农业转移人口与职业教育互动机理

城镇化具有经济属性, 教育、就业等都将成为考察城镇化进程的重要指标。新型城镇化的本质, 是通过产业集聚和人口集聚, 实现工业化与城镇化的良性互动。新型城镇化的核心是人的城镇化, 农业转移人口的市民化。实现以人的发展为导向的经

* 收稿日期: 2015-10-25

作者简介: 夏美玲(1963—), 女, 江苏溧阳人, 讲师, 主要从事经济管理研究。

经济发展方式转变,必须强调人的素质发展特别是人的创造力发展。发展现代职业教育,不仅是一个教育问题,还是推动城镇化转型升级的重要环节,也是转方式、调结构的战略举措。

教育与城镇化之间保持高度一致性。城镇化进程与职业教育的发展水平之间存在着显著的正相关关系。一方面,职业教育为城镇化建设提供各类各级技术技能人才、智力,直接推动了城镇化发展;另一方面,城镇化也对职业教育提出了较高要求的人才需求,推动着职业教育的转型升级与内涵发展。美国在城市化进程中最突出也是最关键的动力因素是受教育的人。提高居民教育水平,有利于促进人力资本的积累和长期的经济增长^[3]。相对于教育水平低的城市,居民教育水平较高的城市经济增长速度更快^[4]。一国政府越是重视教育的投入,该国的城镇化水平越高(世界发展报告2009)。有关研究数据表明,人均受教育年限每增加一年,城镇化水平会提高2.2%,因此,要将提高人的素质作为推进城镇化的基础工程,高质量的现代职业教育体系十分关键。

随着城镇化的推进,城镇化对劳动力的层次、质量、规格与数量提出了更高的要求。城镇化战略要求发展地区职业性、社区性的高等教育。充分发展城市教育功能,要构建灵活多样的“大职业教育”体系,树立教育“适度超前”发展观,以发展高等教育和职业教育吸引人口集聚。政府、社会、用工企业和农业转移人口应通力合作,把潜在的教育需求转化为现实的教育需求和行为,同时要他们的期望予以合理引导。通过对社区教育重组、整合,使之成为城镇化可持续发展的智力支撑。苏南城镇化协调发展,得益于地方政府强化和提高文教、就业等职能。全国各地职业教育园区的大规模建设,高等职业院校的资源整合与内涵建设为城镇化发展提供了有力支撑。

三、农业转移人口职业教育路径选择

职业教育就是就业教育,政府应通过教育推动城镇化发展,促进农业转移人口群体民生改善。政府要针对农业转移人口基本发展需求进行能力教育,顺应农业转移人口提高生活质量和个人事业成就需求而进行素质教育,突出提升农业转移人口的文化素质和生态文明需求进行文化教育。政府还应该对农业转移人口不同群体进行结构分类,开展差异化的职业教育,构建“学有所教”“学有优教”“有教无类”的教育体系,满足其内生教育需求和

社会建设需要,提升农业转移人口再就业选择中的人力资本价值,与城镇居民共同参与市场竞争并能够获取同等权利、分享机会,达到经济立足、社会接纳、身份认同和文化交融,实现人与人、人与自然、人与社会的全面协调和可持续发展。

(一) 完善职业教育政策措施,搭建终身教育立交桥——引导农业转移人口主动发展

教育是民生之基,劳动者的受教育程度将增加其选择更好岗位和更高收入等民生改善的机会。农业转移人口与城镇居民在综合素质、价值观念、职业分布、生活方式、行为习惯、社会地位等多个方面都有着较大的差异。政府不仅要承担民生改善的“输血”责任,更要强化农业转移人口发展的“造血”功能,加强引导性教育和社会适应教育,吸引更多农业转移人口自愿投入学习。发展现代职业教育,必须要依靠政府、市场和社会三者的力量。政府等相关行政职能部门不仅要积极创造条件促进企业将职工的继续教育制度化,强化对企业用工的管理,对所有农业转移人口严格实行先培训、再就业、后上岗制度,还要加强和完善奖励、补贴、税收等方面激励与引导,鼓励企业开展职业技能培训,强制和鼓励企业建立职工带薪休假制度,让职工有充裕的时间接受教育。由于受教育水平的限制,农业转移人口中的大多数人既没有意愿,也没有能力对其自身的职业教育进行再投入,因此,国家和地方应加大财政支持力度,通过减免培训费用、提供补贴等形式调动其参加职业教育的主动性。

立足于农业转移人口可持续发展和城镇化转型升级的需要,政府职能部门不仅要搭建学历教育之间、学历教育与非学历教育之间学分互换的终身教育立交桥,实现中职高职衔接、职业教育与普通教育相互沟通、非全日制与全日制协调发展,非学历教育与学历教育相互沟通,畅通农业转移人口职业教育通道,体现终身教育理念;而且要进一步完善各类技能等级证书、职业资格证书定期更新与农业转移人口接受继续教育的状况相结合的管理制度。把在职教育的学习经历和成果与职务(职称)评聘、岗位聘任(聘用)、职业注册等人事管理制度相衔接。探索建立农业转移人口教育学分认定、积累和转换的终身教育学分银行的“市民终身学习卡”制度,对农业转移人口终身学习情况进行记载。

(二) 拓宽职业教育服务渠道,发挥职业教育比较优势——服务农业转移人口教育需求

农业转移人口教育是一种社会化教育,依赖各

级政府的统筹和教育部门的支持与配合。职业教育与新型城镇化的作用是相互的，职业教育在推动城镇化的同时，自身也将受到城镇化影响而发生新的变化，因此，职业院校应该更加关注农业转移人口终身学习需求、融入社区、融入区域经济的发展，优化自身内部治理结构，发挥职业院校在农业转移人口职业教育中的重要作用。

各类各级职业院校要建立有利于农业转移人口接受职业教育和培训的灵活制度，通过继续教育、短期职业教育和文化生活类课程等多种教育形式，为农业转移人口提供终身职业教育机会，建立其学习—就业—再学习的通道，开创职业教育面向全社会、服务全民的局面。契合区域新型城镇化发展要求，职业院校要立足服务地方的办学定位，将农业转移人口职业教育融入区域经济，不断加大社会培训、技术服务的力度，把提升农业转移人口技能水平和文化素质作为服务新型城镇化的重要使命和自觉责任。

充分发挥职业院校比较优势。职业教育是现代教育体系中的重要组成部分，是提高农业转移人口素质的重要任务。中等职业学校担负学历教育、劳动力转移培训和社会生活教育等责任，高职院校担负培养服务区域发展的高技能人才、加强社区教育和终身学习服务等责任^[5]。2013年全国共有职业院校1.36万所，但庞大的职教资源并未能够得到充分有效利用，生源不足、师资设备闲置情况在一定范围内存在。同时，大量的农业转移人口接受不到系统的职业培训，专业设置、课程体系、教学内容与社会需求脱节，学非所用、用非所学，社会、企业很难招到所需人才。教育部副部长鲁昕指出：“高等职业教育必须转变观念，创新定位。高等职业教育必须‘眼睛向下看’，面向社会、面向人人开展社会培训，开放社会资源，服务国家经济社会发展和老百姓生活文化需求。高等职业学校应努力实现年社会培训1000万人次以上，非全日制成人学历继续教育规模达到全日制在校生的30%以上。实现750万人非全日制成人学历培养，满足经济社会和人的全面发展需要。”地方高职院校要强化职前培养和职后教育的双重教育功能，利用自身专业优势，对接社会、行业和企业需求，面向更加广泛的社会群体开展多种形式的职业教育和培训，建立更加灵活的学习制度。

（三）统筹职业教育资源，优化职业教育课程体系——促进农业转移人口可持续发展

面对新型城镇化发展要求，主动调适与应对职

业教育需求。用系统培养人才理念和多样化培养模式统筹设计符合农业转移人口获得基本职业技能、继续学习和持续发展能力的培训体系。通过学校教育、政府培训、社会机构培训、企业培训等相结合的多层次、开放性和多样性的职业教育类型和实现形式，使农业转移人口能够在不同阶段通过持续多次的选择、层次不一的内容以及灵活多种的方式进行自主选择，从而实现教育对象全民性、教育资源共享性、教育空间社会性、教育过程终身性，使职业教育成为促进农业转移人口可持续发展的主要途径。

统筹协调各类各级培训机构。政府、社会培训机构和用人单位是职业教育的重要组成部分，要充分利用市场机制，改变目前各种培训实体各自为政、缺乏沟通与协作、专业重复设置、同质化发展、教学设备及师资分散等现象。优化整合职业教育资源，引导和鼓励高等和中等职业学校以专业和产业为纽带，以提高人才培养质量为核心，贴近地方产业需求，校企深度融合，与区域、行业和企业加强沟通、联系与合作，创新集团化职业教育发展模式，实现中高职之间以及企业、行业和政府的优势互补和资源共享，提高资源使用效率和人才培养质量。根据各地的产业特色和各自培训优势，要以现有各类成人学校、就业培训中心和企业培训中心为基础，逐步形成街道（镇）、区（县）和市三级培训网络。建立健全农业转移人口自主选择、产学结合、校企结合的市场导向和政府购买服务的培训教育体制，注重自学自选，由农业转移人口自主选择培训方式、自主选择技能类型、自主选择具有相应资质的考试机构，增强农业转移人口职业教育的自主性与选择性。注重引导性培训和职业技能培训，通过采取分类分级委托培训、订单式培训、定向型培训、校企合作培训、定岗培训、特色培训和远程教育培训等多种形式，使农业转移人口职业教育更具有及时性、针对性和有效性，满足农业转移人口不同层次的需求。

科学设置职业教育课程体系。职业教育应该适应区域经济社会需求，发挥其在城镇化发展中的服务和引领作用。农业转移人口职业教育的目标不仅是掌握一门生产技术的职业工人，而且是既有知识能力、又有较高素质的新市民。着力推动专业设置与产业需求、课程内容与职业标准、教学过程与生产过程、毕业证书与职业资格证书、职业教育与终身学习对接。要统筹规划、系统设计适合农业转移

人口职业教育的课程体系和教材的开发建设,根据不同地区、不同行业 and 不同企业的不同要求,从区域经济结构布局和城镇化发展要求角度,有针对性地设置体现当地特点、反映当地需要、促进农业转移人口发展的“草根性”教育课程。因此,在课程设置上不仅要开设相关技术专业类的课程,还要开设一些有利于农业转移人口思想行为观念市民化的人文类课程,同时还要加强文化课与专业课间的相互融通和配合,构建适合农业转移人口“文化素质+科学素养+综合职业能力”可持续发展的课程体系,通过灵活的教育形式和多元化的内容满足农业转移人口不同发展阶段的需求,更好地适应城市工作和生活的节奏,推动新型城镇化更好更快发展。

参考文献:

- [1] 人民日报社论. 积极稳妥引导城镇化健康发展 [N]. 人民日报, 2013-12-15 (A01).
- [2] 郭丽君. 城镇化难题: 农民如何变市民 [N]. 光明日报, 2010-10-17 (06).
- [3] 杨俊, 李雪松. 教育不平等、人力资本积累与经济增长: 基于中国的实证研究 [J]. 数量经济技术经济研究, 2007 (2): 37-45.
- [4] 阚大学, 吕连菊. 职业教育对中国城镇化水平影响的实证研究 [J]. 中国人口科学, 2014 (1): 66-75.
- [5] 国务院关于加快发展现代职业教育的决定 (国发 [2014] 19号) [EB/OL]. (2014-05-02) [2015-10-11]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_271415.htm.
- [6] 现代职业教育体系建设规划 (2014-2020年) (教发 [2014] 6号) [EB/OL]. (2014-06-16) [2015-10-11]. <http://www.moe.edu.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/moe630/2014-06/170737.htm/>.

A Study of Vocational Education of Agriculture-Transferred Population in the Process of New-Type Urbanization

Xia Meiling

(The Principal Office, Jiangsu University of Technology, Changzhou 213001, China)

Abstract: The new-type urbanization is a type of human-centered urbanization, which combines the scientific development of urbanization, the industrial transformation and the vocational education of agriculture-transferred population, and full play should be given to the role of vocational education in improving the quality of agriculture-transferred population and the quality of new-type urbanization. The sustainable development of agricultural transferred population can be realized through the construction of the ecological environment of vocational education, the comparative advantage of vocational colleges, the use of training institutions of various levels, and the reasonable setting of the curriculum for vocational education.

Key words: urbanization; agriculture-transferred population; vocational education

(责任编辑: 明月)