

# “精准扶贫”与发展定向农村职业教育

## ——基于湖南武陵山片区的思考

◆唐智彬 刘青

**摘 要:**“精准扶贫”是我国新时期扶贫工作的战略选择,需要配套的教育扶贫方案,定向农村职业教育是服务精准扶贫的重要方式。基于定位培养人群、培养目标、培养内容、培养手段以及管理模式,确立发展面向精准扶贫战略的定向农村职业教育的基本思路。通过加大投入、构建区域政府推进定向农村职业教育统筹机制、推动区域协同定向农村职业教育发展多方联动,建立完善区域内职业院校跨区域帮扶合作机制,建设师资队伍,推进服务“精准扶贫”的定向农村职业教育发展。

**关键词:**精准扶贫;定向农村职业教育;培养模式

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2016.07.014

截至2014年,我国农村仍有7071万贫困人口,贫困地区发展滞后的问题没有得到根本改变。确保到2020年我国农村贫困人口实现脱贫,尤其是连片特困地区人口脱贫,是全面建成小康社会最艰巨的任务,也是关系到我国实现第一个百年奋斗目标的关键。连片特困山区则是我国扶贫工作的重中之重。从这类地区的特点看,贫困人口规模较大,贫困人口贫困程度较深,减贫成本高,脱贫难度大。通过对湖南省武陵山片区37个县(市)产业状况与农村职业教育发展情况的深入调研与初步分析,本文认为“精准扶贫”首先要“扶教”,尤其是发展面向贫困地区的定向农村职业教育更是精准扶贫的重中之重。

一、“精准扶贫”战略下定向农村职业教育的发展需求

### 1. 贫困地区经济穷,教育更穷

从我国贫困地区尤其是连片特困区的情况来看,多数是地处于高原、山脉地带,先天地理条件不足,后天政策乏力,再加上地方社会文化落后,共同

造成区域经济的贫困。如我国湖南省武陵山片区、罗霄山区等,总体呈现经济落后、人民生活水平低下的状况。与此同时,贫困地区呈现的共同特征是经济穷、教育更穷。以湖南省武陵山连片特困区为例,2012年,片区人均GDP16471元,仅为全国、全省平均水平的39%和45%,人均财政收入仅为13%和25%,城镇化水平分别低21和15个百分点。总体而言,片区经济缺乏支柱产业支撑,工业基础薄弱,后劲乏力。经济结构单一,对经济发展支撑力有限。教育发展水平则更为落后,尤其是占人口70%以上的农村地区,中小学校教学实验设施严重不足,平均每万中小學生拥有教师数比全省平均水平少13.8人,贫困学生、留守儿童比例大。以张家界市为例,该市共有人口170多万,但仅有1所高职院校,5所中职,职业教育发展水平和服务经济社会发展的能力总体不足。

### 2. 贫困地区穷在经济,根在穷教育

教育在一个人的成长、一个社会的发育以及一个民族的进步中都扮演着关键角色。从连片特困地区的特点看,虽然经济贫困有自然环境、历史遗留等

唐智彬 刘青/湖南师范大学职业教育研究所(长沙 410012)

一系列原因,但一个共同特点是教育观念落后、教育水平低下、教育资源匮乏、普遍不重视青少年教育问题。研究者发现,从宏观层面来说,教育与贫困之间存在着双向的关系。一个地区或国家的教育水平越低,其收入贫困程度也越严重。反之亦然,即教育贫困与收入贫困之间有负向的反馈机制。与此同时,教育状况的改善能促进一个国家或地区的经济增长,教育水平的提高与贫困缓解之间有正向的反馈机制。<sup>[1]</sup>对个人而言,教育不仅培养实用的技能,更能拓展受教育者的眼界、增长胆识。而正是由于贫困地区的教育资源匮乏与教育观念落后,导致当地民众在接受新知识、新观念方面远远落后于发达地区。他们既缺乏摆脱贫困的勇气和信心,也没有利用市场脱贫致富的意识,更难具备走出贫穷的工作技能。教育缺乏导致贫困地区的人力资源缺少激活的机会,即使是从贫困地区转移到城市务工的人员也多数是从事最为底层的“无技能”类职业,陷入了“越穷越不重视教育,越不重视教育越穷”的怪圈。

### 3. 扶贫先扶教,关键是定向农村职教

人力资本理论的流行,启发各国政府的反贫困理念转向了人力资本投资,反贫困政策从改变社会基本制度转向了干预劳动者个体,主要的途径就是通过增加教育等人力资本投资,既可以使劳动力充分地发挥知识在价值创造中的作用,满足市场经济的需求,还可以改变劳动力的思想观念,提高其竞争和发展能力,进而符合市场经济的变化。<sup>[2]</sup>当前我国各地返贫率高的问题,从表面上看,这是因为贫困人群缺乏真正脱贫的能力;但从根本上说还是因为教育问题。教育与培训是决定“脱贫”的关键因素,也是扶贫工作“坚持群众主体、激发内生动力”的重要方式,同时这也反映在当前新时期扶贫工作中的“扶贫先扶志、扶贫必扶智”工作思路中。<sup>[3]</sup>从连片特困区的发展现状看,大力发展定向农村职业教育是教育发展的重中之重。

有研究发现,在我国,农村职业教育对于农村家庭收入有着显著的作用,平均回报率约27%(年平均回报率9%),与国际上10%的年平均回报率基本一致。<sup>[4]</sup>因此,农村职业教育曾经在我国农村经济社会结构中处于重要位置,对推动农村经济发展和农民发家致富起着关键作用。我国也曾经涌现过一系列农村职业教育的先进经验,如“三教统筹”、“学校+

公司+基地+农户”、邵阳市农村职业教育“十百千万工程”等都在一定时期和地区形成了广泛的影响。随着城市化进程加快和农村劳动力外流,近年来职业教育在农村经济社会发展中的地位逐步下降。虽然我国扶贫战略中将贫困地区的教育与培训作为重要组成部分,但从我们对湖南省武陵山片区职业教育发展的调研看,在服务当前“精准扶贫”发展战略方面,农村职业教育发展存在数量、结构等方面的问题,尤其是片区职业院校的专业结构与布局存在明显不合理之处。通过统计分析湖南省武陵山片区37个县市区职业院校的专业设置情况来看,专业布点最多的是计算机及相关专业、电子等传统专业,职业教育专业融入片区特色产业链特点不明显,片区特色产业发展所需的相关专业力量薄弱。如作为连片特困区四大支柱特色产业之现代农业,仅有4个相关专业,其中,现代农业1个,现代种植业1个,现代养殖业1个,果蔬花卉生产技术1个。从这一点看,职业教育对产业发展的支持十分有限。

“精准扶贫”是我国新时期扶贫工作的重要思路。中央办公厅于2013年出台《关于创新机制扎实推进农村扶贫开发工作的意见》,提出将建立精准扶贫工作机制作为六项扶贫机制之一;随后国务院扶贫办制定了《建立精准扶贫工作机制实施方案》,正式在全国开展精准扶贫工作。从政策内涵上来说,精准扶贫指的是扶贫政策和措施均针对真正的贫困家庭和人口,通过对贫困人口有针对性的帮扶,从根本上消除导致贫困的因素和障碍,达到可持续脱贫的目标。<sup>[5]</sup>也就是说,要切实解决好“扶持谁、谁来扶、怎么扶”的问题。贫困地区的贫困类型不一样,精准扶贫的对策也应有区别。对接“精准扶贫”战略,定向农村职业教育要体现“培训谁、培训什么、如何培训”的基本思路,从而确定职业教育与培训的对象、内容以及方式的问题。发展面向连片特困地区发展需求的定向农村职业教育,为连片特困地区发展提供人力资源与智力支持,关乎农村地区经济转型和竞争力提升,关乎地方劳动力就业,这不仅是重大的教育问题,更是重大的经济发展问题和民生问题,是贫困区民众享受“教育权利”的主要方式。因此,回应“扶贫”需要,连片特困区必须大力发展教育尤其是职业教育,呼应“精准”要求,农村职业教育发展必须采用“定向”模式。

## 二、发展定向农村职业教育的主要内容

定向模式是教育中一种重要的人才培养方式,主要是围绕特定培养目标、选择相应的教育方式、实施特定的教育内容,以期人才培养满足特定的发展需求,是一种有明确培养指向的教育形式。在职业教育中,“订单培养”、“定岗双元”、“校企联合定向办学”都是定向培养方面的有益探索。面向武陵山连片特困区“精准扶贫”的定向农村职业教育旨在围绕该地区经济社会发展基础和产业发展的实际情况,提供能直接服务精准扶贫的智力支持,包括围绕连片特困区特色产业发展的技能人才培养、技术培训、劳动力转移培训、农村创业培训等培训内容,通过委托培养、定向服务等方式,达到支持精准扶贫战略的教育目标与培养目的。发展定向农村职业教育,要遵循因地制宜原则、因事设班原则和因人定教原则,选择適切的人才培养模式。

1. 确定“脱贫能力为核心、可持续发展能力为导向”的定向农村职教总体培养目标

教育在发挥扶贫能力的过程中,既要赋予贫困人群短期内摆脱贫穷的能力,更要为防止其返贫而使其具备可持续发展能力。通过采用“短、平、快”的培训方式,为贫困人口提供切合实际的技能,并起到实际的脱贫效果,这是增强定向农村职业教育吸引力的首要因素。同时,要重视农村职业教育对贫困人口可持续发展能力的培养,拓展贫困人口视野,使其摆脱落后思想观念,树立走出贫穷的决心与信念,这是智力扶贫的基础。同时注重定向职教项目对贫困地区人群的长期关注,通过相关配套产业扶贫措施,培养贫困人口可持续发展能力,帮助其永远摆脱贫穷。

2. 基于区域“精准扶贫”战略布局构建定向农村职业教育分类发展体系

根据连片特困区在区域产业分工布局中的地位与区域自身产业分工演进的特征,研究产业发展重点与趋势,确定教育精准扶贫的方向与内容。根据武陵山连片特困区的发展特点,我们主要从以下几个方面分析其定向农村职业教育的发展需求:一是从产业发展看,武陵山片区主要定位于发展旅游业、特色农业、加工制造业、现代服务业以及民族文化产业五大产业,<sup>[6]</sup>因此,农村职业教育围绕地区产业发展

的实际需求,强化对接产业发展需求的技能型人才培养和社会服务。二是从区域教育发展需求看,由于武陵山连片特困区教育总体水平偏低,尤其是高中阶段教育规模较小,教育资源配备不齐,优质师资流失严重等情况,通过有针对性地发展面向提升区域教育总体发展水平的教育服务,以发展中等职业教育为主推动连片特困地区高中阶段教育的普及。三是基于当前武陵山片区经济社会发展的需求,提供诸如现代农业技术推广与服务、就业转移技能培训服务、创业培训与咨询以及其他教育与培训服务等。要基于连片特困区经济社会体系的特征,分析人才培养需求的内容与重点,确定定向农村职业教育发展分类体系。

3. 采用“弹性自主、灵活多样”的多途径教学方式

职业教育学者福斯特针对农村职业教育提出“职业教育应注重农民的求知积极性”、“要重视农民教育课程的实用性”等观点,<sup>[7]</sup>这在农村职业教育发展中仍然有较强的借鉴意义。“弹性自主、灵活多样”主要指的是培养手段充分考虑特困区农民的工作与参加培训的特征、认知特征等,教学过程要以贫困人群需求为导向,以实践操作为主要方式,以形成脱贫实用技能为核心目标,开展培训工作。在培养过程的具体实施上,可以通过特困区各个县城与乡镇设立集中教学点,通过规定时间集中授课的方式,解决定向农村职教培训过程中的一些共性较强的课程教学问题。实施教学可以在正式的教室,也可能在田间地头、农村职业学校实训室、乡镇企业、农业企业等教学地点,也可能放在村部、聚居点等其他非正式场所,尽可能贴近农民、方便农民。同时,按照“化整为零,精准服务”的思路,采用专家送教上门、视频教学、网络化教学等多种方式。集中授课、集中培养与单独指导、个别教学相结合。既要考虑教学实施的程度,又要切合农民的现实需求,既要考虑培训内容的全面性,又要考虑农民的现实接受能力,既要提高定向职业教育培养的效率,又要改进教学的针对性和服务水平,才能提升定向培养的效果。

4. 建立“多方合作”的定向农村职业教育管理与培养模式

在培养模式的构建上,定向农村职业教育应配合《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011-

2020年)》中“提高农村劳动力素质”部分,如“雨露计划”的有关行动内容,将定向培养与其相结合。可以考虑由县级政府统筹调研所辖连片特困区的教育与培训需求,按培训需求内容进行分类管理,由各级(县、镇)政府统一发布培训招标任务,由培训机构竞标实施;也可以由各级(县、镇)政府将培训任务指定委托给县职业教育中心承担。根据培养任务的需要选择合适的管理模式,管理模式突出“学习者为中心”、“培养任务为中心”,关注特困区农村人口的多元化培训需求,在提供定向培训内容的时候,为培训者提供便利的学习条件与培训管理。注重加强与企业的合作,与企业共同确定定向培养的规格与内容,确保定向培养成果“出口顺畅”,提升定向模式的整体水平。

在培养模式上,定向农村职教要依托地方政府、高职院校、中职学校、企业以及各类专业合作社共同建立联合培养体。注重依托贫困地区的高职学院、中等职业学校、县级职业教育中心的相关机构开展理论教学与实习实训,也要与农村农业专业合作社、农业企业以及其他相关企业合作,实行合作培养,拓宽培养路径,改进定向培养的效果。

#### 5. 确定产教融合的定向农村职业教育发展方式

推动产教融合是提升定向农村职业教育发展水平的重要途径,也是促进农村职业教育更有效地服务产业的主要方式。走产教融合的发展方式,定向农村职业教育的实施机构主动对接连片特困区的相关产业与企业,树立资源共享、利益共享的合作理念,发挥专业人才集聚的优势,对接企业的人才需求和技术革新需求,人才培养适应连片特困区发展战略需求。在实施定向农村职业教育的过程中,职业学校积极与连片特困区发展与改革委员会、人社等职能部门进行对接,了解国家和地方在精准扶贫、产业扶持与发展等方面的政策落地情况、区域重点发展产业状况、各行业人才缺口等情况,提高定向人才培养服务的“精准性”;另一方面,学校吸收连片特困区相关企业专家进入定向培养相关专业建设指导机构,了解区域内企业人才需求的规格与规模,积极参与定向农村职业教育机构的专业建设、课程配套改革以及人才培养过程。定向农村职业教育通过产教深度融合的方式,全面提高精准人才培养服务的效率与水平。

### 三、“精准扶贫”战略下发展定向农村职业教育的建议

#### 1. 发挥政府主导作用,构建区域政府推进定向农村职业教育统筹机制

实施定向农村职业教育是一项政策性强、影响范围大的工作,要通过强化连片特困区政府的责任意识,树立“人才培养是扶贫工作的中心任务”的理念,发挥政府的主导作用,引导各方资源发展定向农村职业教育。建立省级人民政府和市、州人民政府职业教育扶贫的统筹机制,将定向农村职业教育发展纳入区域精准扶贫的相关规划与实施方案,确保定向农村职业教育在经济社会发展规划中的地位与功能。积极发挥政府部门的引导与推动作用,有规划、有规模地实施各类发展定向农村职业教育的工程,如“新型职业农民培养工程”、“农业科技带头人工程”、“特困区剩余劳动力转移工程”等项目,全面提高定向农村职业教育在连片特困区的影响力。此外,政府部门要将定向农村职业教育发展列入特困地区新型城镇化、新农村建设等项目的重要内容,形成农村人才培养与精准扶贫战略同步规划、同步发展机制。完善贫困地区县级人民政府区域内职业教育与培训资源整合机制,统筹安排扶贫培训项目、统筹实施培训计划、统筹使用培训经费。将发展定向农村职业教育与扶贫考核相结合,强化地方政府在开发连片特困区的人力资源开发责任,定向培训参与人数与培训的实际效果作为精准扶贫考核的重要指标。

#### 2. 多渠道投入,形成多元化定向农村职业教育办学模式

在精准扶贫的战略实施过程中,要积极引导各类扶贫资金和财政支持重点关注连片特困区的农村职业教育事业发展,重点支持一批对接连片特困区特色产业与支柱产业发展的职业院校及相关专业建设工作,通过加大投入,提高相关职业院校和专业的基础能力建设水平和服务能力,从根本上改变连片特困区“经济穷、教育更穷”的困局。同时,根据连片特困区教育发展状况与“精准扶贫”战略的现实需求,有必要建立“连片特困区农村职业教育发展专项资金计划”,主要用于连片特困区农村职业学校基础能力建设、专业建设以及教师队伍建设和教师待遇改善等。专项投入同时要关注激励连片特困区民众

参与,既要为参与培训的村民提供定向培训的现金与实物补贴,也要重视培训中的不可观察变量(如对培训质量的判断、参与培训对脱贫的实际效果等)在农民的参与定向培养决策中发挥重要的作用,<sup>[8]</sup>还要树立通过定向培养而脱贫致富的典型人物,通过致富榜样的示范意义,吸引更多的贫困地区村民参与定向培训。

定向农村职业教育发展要引入更为灵活、多样的投资体制与办学模式,改变以往封闭的单一政府投资方式,充分调动社会要素,发挥市场的作用,利用市场的力量办学,探索“混合所有制”定向农村职业教育,实现产权多元化和不同所有制形式相互联合、优势互补。在多元化发展过程中,既要积极鼓励各类非公有制企业参与定向农村职业教育办学,鼓励社会组织、公民个人、企业投资定向农村职业教育,参股各类职业教育机构;又可以将部分公立职业教育机构改制为民营,实现所有权和管理权分离,转变管理体制、投资体制和运行机制,还可以利用现有的相关政策,实行“混合所有制”发展模式,盘活定向农村职业教育发展机制与资源,突破现有的经费瓶颈和管理瓶颈,为定向农村职业教育机构发展注入全新活力。

### 3. 构建区域协同的定向农村职业教育发展多方联动机制

构建定位于服务连片特困区的定向农村职业教育应建立配套的区域协同的农村职业教育发展机制,这将有力推动服务精准扶贫的定向农村职业教育发展资源建设与资源共享。一是构建高效、顺畅的连片特困区定向农村职业教育发展协同机制与互动模式,超越以往以行政区划为基本单位的农村职业教育管理体制,通过区域间职业教育资源互补互动的方式,逐步缩小区域职业教育发展差距。二是在连片特困区职业教育均衡发展的政策基本框架下,形成促进省域优质职业教育资源分享的发展长效机制。促进省域内不同地区对口支援、深入连片特困地区农村职业学校层面的机制与方案落地,拓展省域内发达地区与欠发达地区平等交流与多方合作空间。三是探索跨地区同行业农村职业教育集团化发展方式,推动定向农村职业教育产教融合、校企合作打破地区界限,做到连片特困地区定向农村职业教育“一盘棋”,连片特困地区不同区域产业互补链

环上相同或共性程度大的专业,构建区域内职业教育模块教学方式以及实习实训环节贯通的培养方式。通过建设立足于连片特困区的跨区域农村职业教育资源建设平台,协调区域农村职业教育专业建设、课程资源建设、培训资源建设、师资调配、实习实训基地共享等。基于连片特困地区定向农村职业教育发展的协同机制,实现区域内教育目标与人才培养目标协同、培养资源协同建设、培养信息协同发布、培养成果协同分享,建立一个统筹区域培养资源与培养任务的公共平台,提高培养的效率与质量。

构建区域协同定向农村职业教育发展多方联动机制的重点在于建立完善区域内职业院校跨区域帮扶合作机制。通过完善区域内发达地区与连片特困区职业院校的跨区域合作机制和对口帮扶机制,建立院校之间的长期合作关系。对口帮扶可以采取几种方式:一是院校与院校层面的对口帮扶,主要是一个区域内发达地区的职业院校与连片特困区的职业学校形成全方位的合作关系,在招生、专业建设、课程开发、师资队伍建设与交流、学生交流等方面形成长期稳定的合作关系。通过一所学校重点帮扶、带动另一所学校的方式,整体提升连片特困地区职业学校的综合实力。二是专业系层面的专业对接服务。区域内发达地区职业学校的骨干专业,对接连片特困区职业学校的相关专业,形成“一帮多”的帮扶合作格局,逐步提高特困地区农村职业学校专业建设与人才培养的水平。

### 4. 多渠道建设一支服务定向农村职业教育的师资队伍

面向精准扶贫的定向农村职业教育师资队伍建设是决定定向培养的质量和扶贫效果的决定性因素。建设与定向农村职业教育发展战略相匹配的师资队伍,一是要建立一支常规的优秀专职师资队伍,加大当地农村职业中学和乡镇农校原有师资的培养培训力度,通过定期与不定期培训提升教师素质,使农村职校教师适应连片特困区精准扶贫战略下的素质与能力要求,促进专职教师队伍专业发展。二是通过建立多支流动兼职师资队伍,满足定向培养的多样需求。充分利用区域内大学、高职院校和其他中等职业学校的相关专业师资队伍力量,由教育行政部门统筹相关人员安排,对口支持连片特困区职业学校,将先进的理念、技术和服务带到特困区,

通过定向培养人才的方式,为精准扶贫提供更有力的智力支持。与此同时,要出台与上述两个方面内容相配套的教师待遇保障措施,吸引优秀教师从教。明确中央、省两级政府分担农村职业学校教师工资的相关比例,将建立农村职业学校教师待遇保障作为一项基本的政府责任,保证农村职业学校教师工资不低于国家标准,地方性津贴补助不低于当地国家公务员水平,城乡职业学校工资标准统一。在此基础上,为连片特困地区建立由中央和省级政

府拨款的定向农村职业学校教师特殊津贴制度,根据地区不同确定补助标准,为吸引优秀教师和稳定现有农村职业学校教师队伍,建立适应精准扶贫需求的定向农村职业教育师资队伍。

本文系国家社会科学基金青年项目(教育学)“城市化进程中农村职业教育办学模式改革与发展对策研究”(CJA110157)的部分成果。

(责任编辑 翁伟斌)

#### 参考文献

- [1]沈小波,徐延辉.不同发展视角下教育对缓解贫困的意义[J].财经科学,2008(9).
- [2]李晓嘉.教育能促进脱贫吗——基于CFPS农户数据的实证研究[J].北京大学教育评论,2015(5).
- [3]东方网.习近平扶贫新论断 扶贫先扶志、扶贫必扶智和精准扶贫[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-01-03/doc-ifxneep3603842.shtml>.
- [4]周亚虹,许玲丽,夏正青.从农村职业教育看人力资本对农村家庭的贡献——基于苏北农村家庭围观数据的实证分析[J].经济研究,2010(8).
- [5]汪三贵,郭子豪.论中国的精准扶贫[J].贵州社会科学,2015(5).
- [6]国务院扶贫办,国务院发改委.武陵山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011-2020年)[Z].2011.
- [7]石伟平.福斯特的职业教育思想及其影响[J].外国教育资料,1995(2).
- [8]王海港,等.职业技能培训对农村居民非农收入的影响[J].经济研究,2009(9).

### Precise Poverty Alleviation and the Development of Rural Vocational Education Based On the Hunan Wuling Mountain Area

Tang Zhibin & Liu Qing

(School of Educational Science, Hunan Normal University, Changsha 410012)

**Abstract:** precision poverty alleviation is a strategic choice for the work of poverty alleviation in the new era, which needs relevant education program of poverty alleviation, therefore, the development of rural vocational education is an important way to help the poor. Based on the positioning of targets, training objectives, training content, training methods and management modes, rural vocational education with the orientation of poverty alleviation strategy should be focused on. Through increased investment, the promotion of rural vocational education coordinating mechanism via the construction of regional government, the improvement of coordinated rural vocational education, the establishment of cooperation mechanism of the regional vocational colleges, the building of teaching resources, the development of vocational education aimed at precisely alleviating poverty could be realized eventually.

**Key words:** precise poverty alleviation, the orientation of rural vocational education, training modes