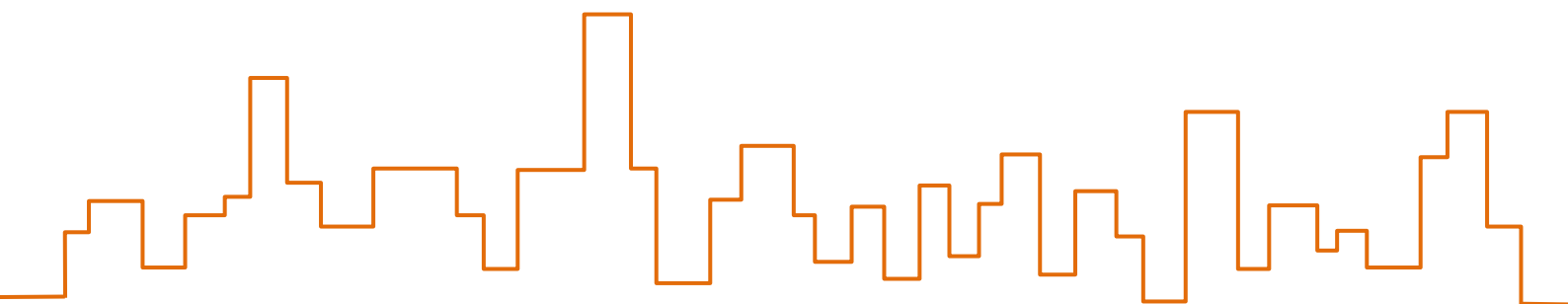


普通教育与职业教育的城乡教育一体化发展

张淑娟



中国社会科学院城市与竞争力研究中心
Center for city and competitiveness (CASS)



现阶段，新型城镇化倡导的“人的城镇化”的侧重点体现在各级各类教育在城镇化建设的中发挥主力军的作用。所谓人的城镇化就是实现农村居民市民化的过程。那么，教育如何在人的城镇化建设过程中发挥作用，首先需要解决的就是教育结构中教育资源均衡问题。因此，关注普通教育（general education）与职业教育（vocational education）的结构均衡也尤为重要。

一、取得的成绩

（一）成都市统筹城乡教育试验区的建成

成都市统筹城乡教育一体化，取得了可喜的成绩。成都市统筹城乡教育综合改革试验区的建设为推进城乡教育一体化的发展提供了宝贵的实验基地。2009年，成都市成为部、省、市共建的统筹城乡教育综合改革试验区（以下简称“教育试验区”）。2010年，成都又被国务院确定为“探索城乡教育一体化发展的有效途径”的教育体制改革试点城市。2012年，教育试验区相继取得第一阶段和第二阶段的阶段性成效，并全面完成统筹城乡教育综合改革试验区确定的目标任务。

1、普通教育

基础教育。成都市教育改革试验区形成了城乡教育协调发展的“成都模式”，分别从“发展规划、教育经费、教师队伍、教育质量、评估标准”等六个方面推进城乡教育一体化发展。其中，锦江区盐道街小学的“教育链”集团化办学模式和七中育才的远程特色教育、“名校+薄弱校”对于推进基础教育资源的扩散是非常值得推广的经验。“锦·金”教育互动发展联盟协议的签署和实施也为深化城乡互动发展，促进教育圈层融合奠定了坚实的基础。其中，金堂县的淮口第四小学是锦江区教师进修学校附小的帮扶对象，通过教师交流等优质教育资源的城乡共享机制，使得金堂县淮口四小、金牛区锦西中学这类由农民工子弟构成的学校教育竞争力得到了很大的提升，学生学业成绩提高、教师专业化发展获得上升的空间。

2、职业教育

四川省是全国八大职业教育改革试验区之一，尤其是成都市作为四川省职教改革试验区的重点城市，立足本地职业教育的实际情况，推进职业教育管理体制、

办学体制、投入体制改革，探索建立行业企业、社会和学校共同参与的职业教育运行机制，积极推行“工学结合、校企合作、顶岗实习”的职业教育人才培养模式。成都市职业教育得到充分的认可，其中，国家级重点中等职业学校 22 所，高等职业院校 8 所。无论规模和质量，成都市职业教育所取得的成绩可圈可点。

目前，成都市普通教育和职业教育的发展备受瞩目，建立和完善了灾后学校恢复重建机制、学前教育“优质平价”机制、义务教育“就近入学”机制、各类群体接受教育的“机会公平”机制、职业教育“城乡联动”机制、生均公用经费标准“城乡统一”及其动态调整机制等一系列城乡教育一体化发展机制。成都市城乡教育一体化发展模式的探索为解决县域内义务教育实现基本均衡、基本公共服务基本实现均等化，为全国提供了普适性经验。

二、存在的问题

（一）普通教育

关于外来务工人员子女本地接受义务教育的问题。成都市的三圈城的一圈城、二圈城即市中心和近郊区是人口输入型流入地区，这些地区提供就业机会、便利的交通、住房及优美的环境吸引了大量务工人员，因此，其子女需要“就近入学”，为成都市区有限的教育资源增加了负担。近几年，就读于成都、符合条件的农民工和居住证持有人子女接受义务教育的人数和比例已超多 50%，并呈现逐年递增的趋势。

关于教师编制标准的问题。目前，成都市教师编制存在如下问题：一是农村地区总体超编，但音、体、美等学科教师不足，如金堂县五凤学校，一级教师年龄结构不合理，二是中心城区因外来务工人员子女的增加等因素造成教师总体不足，三是现有教师编制标准不能适应“小班额”教学需求，边远规模较小但须保留的学校现状，四是学前教育缺乏编制标准。

关于教师绩效工资的问题。成都市于 2009 年 1 月起落实义务教育绩效工资，实现了教师待遇“同县同酬”，由于县域之间的经济差距较大，这为教师县域之间的教师交流带来了一定的困难。

关于教师岗位核定的问题。目前，人社部出台的岗位设置及聘用管理按校核编、按编设岗、按岗聘用，不利于推进教师“县管校用”的管理制度改革。

（二）职业教育

目前，成都市职业教育发展面临最大的困境：按照职业教育：普通教育=3:1，资金投入不足，每年投入约 2400 万；教师的工资太低。职业教育的发展首先应该解决的是就业问题；打通中职、职高及高职的通道。

职业教育上升空间狭小。职业教育发展的轨迹是单向发展，延续初中教育、中职教育、高职教育的传统轨迹已无法满足需求，这也是阻碍职业教育发展的一大障碍。目前，实现职业教育与普通教育的学分学制转换是迫切的需求。

职业教育质量差。由于中国特殊的历史文化背景的原因，“学而优则仕”的思想一致禁锢着人们，以及社会导向的原因导致了职业教育生源差，职业院校师资配备差及对职业教育的不重视导致了职业教育的质量差。

职业教育教师工资低，编制不足。比较全行业，教育领域的教师工资比较低已不是新鲜事，已是一种常态。

三、政策建议

成都市统筹城乡教育一体化的教育试验区取得了宝贵的经验，这些经验和教训都是需要推广的。普通教育与职业教育存在着很多问题，总体来看，普通教育与职业教育的结构比例依然失衡。为了改善这种状况，现需要思考如下：

第一，在思想上统一普通教育与职业教育同样重要。现有的政策实际上是承认普通教育优于职业教育，政策倾斜上偏重于普通教育的发展。因此，为了改善职业教育面临的困境，政策上应保证职业教育的地位。

第二，加快打通职业教育和普通教育的转换通道。据调查发现，职业教育发展过程中迫切需要解决的就是职业教育上升通道，原有的中职、职高及高职发展缓慢的原因之一就是人们认为职业教育“没有前途”。因此，职业教育通道的畅通是保证职业教育未来发展的基础条件。

第三，重视职业教育发展，加强职业院校建设的投入力度。根据西方国家的经验，普通教育与职业教育的投资比例为 1: 3，事实上，中国职业教育投资比例偏低，大部分资金投入到了普通教育中。在确保普通教育资金充足的基础上，加大职业教育的资金投入力度，提高教育经费 4%的比例。

第四，解决教师绩效工资、教师编制的问题。目前，无论是普通教育还是职业教育，都面临的不可回避的问题就是教师工资偏低，编制紧缺的问题。为了更

好的解决这个问题，需要有关部门积极争取政策的支持，缓解这一现状。

此外，做好外来务工人员子女能够接受优质教育资源的工作。外来务工子女在本地接受教育的权利能够更好的体现人的城镇化建设，努力把教育资源优势变成吸引大量人才建设城市。