

我国农民职业教育体系构建及其发展政策研究^{*}

陆 迁 姜志德 赵 凯

(西北农林科技大学经济管理学院 陕西杨凌 712100)

〔摘要〕 农民是农业和农村的主体,我国实施“科教兴国”战略,重在提高包括占人口 70% 的农民素质,核心是对农民进行职业教育。本文对新时期我国农民职业教育的定位、目标、分类运作体系、组织实施等问题进行了论述,就发展我国农民职业教育提出了具体的政策建议。

〔关键词〕 农民职业教育 体系 政策 (中图分类号) G4

我国是农业大国,为了实现“十六大”提出的关于全面建设小康社会的宏伟目标,今后的工作重点和难点在农村,最繁重、最艰巨的任务也在农村。没有农民的全面小康就没有全国人民的全面小康,没有农村的现代化就没有全国的现代化。中央明确提出必须统筹城乡经济社会发展,更多地关注农村、关心农民、支持农业,把“三农”问题作为全国工作的重中之重,放在更加突出的地位。“三农”问题的核心是农民问题。我国实施“科教兴国”战略,重在提高农民的综合素质和劳动技能,而要做到这一点,关键在于对农民实施职业教育。在新的形势下,加强农民职业教育体系建设,加快农民职业教育发展步伐,直接关系到农村全面建设小康社会目标的实现。

一、新时期农民职业教育的定位

目前,将“农民职业教育”、“农业职业教育”和“农村职业教育”几个概念混淆使用,反映了对农民职业教育的认识不清、定位不准。农业职业教育是最早的提法,其着眼点在于农业作为一个传统的产业,尽管在近 20 多年来已经发生了很大的变化,但毕竟农村是产业系统中的一部分,不能涵盖广大农民正在或即将从事的广泛的就业领域。所谓农村职业教育,则是针对农村这样一个特定的区域而言的。虽说接受教育的对象涉及到所有农民,然而实施职业教育的主体却被限定在农村这个特定的区域,它与现实和未来发展的需要都不相符,也不利于对问题的准确把握。只有农民职业教育的提法方可超越将职业教育的对象限定在产业和区域范围内的局限性,既考虑到了职业教育对象的跨农产业的指向性,又考虑到了职业教育实施主体的非农村区域性,同时更强调和突出了受教育对象的农民的

^{*} 本文为九三学社中央委托项目“关于农村小康社会建设中的农民职业教育问题研究”课题的部分内容。

种模式为主并结合各地的实际情况选择其它模式为辅。只要能解决农民的实际困难,能帮助农民办实事,都可以大胆地试验和发展各种模式。与此同时,还要鼓励各地根据实际情况,创造和总结一些成功的管理经验,把那些好的经验做法及时总结出来、推广出去。在推广时,绝对不搞“一刀切”、不搞形式主义,并切忌拔苗助长、弄虚作假。

特定群体性质。

农民职业教育的准确定位是:在新的理论背景和实践背景下,树立全面教育和终身教育理念,以农民自身持续发展需要为出发点,以农村以及整个社会进步、公平和经济发展为目标,以生产技能的培训为主,涉及全面的个人素质和社会生活能力的教育及培养体系。这种教育旨在提高农民的择业能力、就业能力和创业能力,促进农民合理有序流动,优化就业结构,提高劳动生产率,推进农村社会和整个国民经济的全面协调发展。

基础教育、职业教育和成人教育构成了我国较完善的教育体系,“三教”统筹有其合理性和现实性,但职业教育特性与功能不同于普通教育。近期颁布的《国务院关于加强农村教育工作的决定》文件,提出要“在农村初、高中适当增加职业教育的内容”。笔者认为,这种做法既不合理,也不公平,其理由如下。一是基础教育与职业教育是教育体系中的两个不同层面,不能将二者混为一谈。二是这种作法对于农村孩子不合理。目前,农村与城市的基础教育在师资队伍、教学设施等方面差异较大,而高考的标准对于农村与城市的孩子是“机会均等”的,农村孩子上大学的比率本已大大低于城市孩子,若再给农村孩子加上相关职业教育的内容,必然加重农村孩子学习的负担,必将使农村孩子与城市孩子上大学的比率差距进一步扩大。三是这种作法对于农村孩子不公平。“在农村初、高中适当增加职业教育的内容”暗含农村孩子以后就必然应当从事农业生产,而对城市孩子在其基础教育阶段却无此限定,这对于农村孩子显然很不公平。

二、建立农民职业教育体系的目标

建立我国农民职业教育体系的总目标是:根据我国建设全面小康社会的要求,在借鉴国际先进经验的基础上,立足于我国实际情况,面对中国农民这一庞大的弱质群体职业分化的需要,逐步建立对

参考文献

- [1] 99' 中国天津·沿海地区农业发展国际研讨会论文集,1999年6月
- [2] 田野. 关于发展农村专业合作社的几点思考. 中国农村经济,1998,(10)
- [3] 廖卫东. 对我国农村市场中介组织的探讨. 江西社会科学,2001,(2) (责任编辑 王宏章)

农民进行有效就业培训、可为广大农民公平享受的、对农民有重点倾斜的农民职业教育体系,为工业化、城市化和农业现代化服务。为达到这个总目标,就必须把农民职业教育纳入到整个大教育体系当中来考虑。要尽快建立健全能够覆盖广大农民的职业教育体系,以职业学校为主使各部门和不同形式的培训机构结合成一个网络,降低农民进入职业教育的门槛,理顺管理体制和资金投入渠道,吸引更多的农民加入进来。在近期应该完成的任务是:初步建立起适应社会主义市场经济体制的与市场需求和劳动就业紧密结合的结构合理、灵活开放、特色鲜明、自主发展的现代职业教育体系。具体做法如下。

1. 使农村新增未就业劳动力全部得到应有的培训。现有新增劳动力的年龄多在 16~20 岁之间,最需要转移,而且转移的可能性最大,也最具有竞争力。按年龄推算,其父母大多在 40 岁左右,正处在青壮年时期,按照我国的人均土地拥有量,完成目前生产水平下的农业生产劳动是没有什么问题的。一般情况下,新增劳动力难以把现有农业从业人员置换出来,即使有所置换转移,也难以彻底。因此,就目前来看,职业教育还应把新增农村劳动力的转移作为重点和主要任务。这类劳动力职业教育培训的目标主要是非农化转移。

2. 对跨区流动的务工人员均提供良好的职业教育培训。从某种意义上说,跨地区流动务工人员可以称得上已经转移的农村劳动力,但由于各种因素的影响,他们虽然能够脱离土地外出务工,但距真正转移出去还有相当大的距离。根据第五次人口普查数据,全国约有流动人口 12 107 万人,其中从乡村流出的 8 840 万人,占 73%;在跨省流动的 4 000 万人中,16~45 岁的占 82.7%,初中文化程度的是主体,约占 50%以上。如此低文化素质的主体,还难以真正地融入到城市主流生活之中。只有通过在学习岗位上的学习提高,他们才有在城市生活的基本素质。因此,这类人员迫切需要通过职业教育来提高自身的水准及职业技能,成为稳定的非农就业者。

3. 使农村内就业人员接受专门的职业教育培训。目前仍在农村从事农业劳动的人员占农村劳动力比重较高,在 55%~60%之间,他们当中有的人以务农为主,有较为丰富的从事农业劳动的经验,可通过一定的农业技术培训提高其劳动素质和科技水平。尤其对于 45 岁以下的务农人员,要强化其生产经营素质,使之成为农业劳动力的主力军。这部分人员队伍过于庞大,也有一部分人有农外转移的倾向。一方面应通过非农职业教育的开展促其转移;另一方面要通过农业职业教育,稳定农业生产对劳动力的需求,提高农产品竞争力。

4. 使潜在劳动力所受的教育与职业教育接轨。潜在劳动力指年龄在 16 岁以下,目前正处于接受义务教育阶段或者失学在家的农村人员。应把他们纳入到初、中等职业教育及相应的培训中去,使其通过学习掌握一技之长,为就业做好准备。

三、农民职业教育分类运作体系

职业教育培训活动区别于其它教育方式的最

大特点,就在于它是根据行业的技能标准向受教育者传授在某一特定的职业或行业中从业所需的实用技能、专门知识和认识而设计的教育。这一特点要求农民职业教育应根据农民职业分化做出准确的定位,准确地认识和把握职业教育对象及其需求,选择教育培训的内容、项目、手段和途径,合理确定农民职业教育体系的发展目标、培养模式和运行机制。职业教育具有准公共物品性质,政府投入占相当的份额是国际上通行的做法,对我国这样的发展中国家来说更具有战略意义。在市场经济条件下,政府应退出农民职业教育的具体实施,而把它交由以职业学校(院)为主的教育组织去实施。学校是教育资源的密集载体,具备专门进行职业教育的结构和功能,因而也是能够给予农民有效职业技术培训的最可靠的主体。因此,职业教育体系的格局应该是:以农民群体为对象、以政府投入为主体、以职业学校为实施主体、以其他主体为辅助的灵活高效的职业教育体系。

鉴于农民职业教育实施对象的行业特点,应建立农民职业教育分类运作体系,即以转入非农产业为主体对象的农民职业教育体系和以从事农业生产经营为主体对象的职业教育体系。在以转入非农产业为施教对象的农民职业教育体系中,应充分发挥政府、企事业单位、社会团体以及个人等各方面对于发展农民职业教育的积极性,形成具有多元化渠道的筹资机制;在以从事农业生产经营为施教对象的职业教育体系中,筹资机制应建立在政府财政全额资助的制度上。

四、农民职业教育组织实施

农民职业教育组织实施过程中应注意以下几方面。

1. 以学校为实施主体,即应以公办学校和民办公助学校为主。这些学校不是政府的下属机构,而是依法享有权利、承担义务的民事主体,他们在业务上归教育部门统一管理,政府投入资金全部通过财政预算划拨,其他政府职能部门无权染指。

2. 农民职业教育应分类、分区域实施。它不是通过在农村新建学校或职业教育机构来实现,而是通过整合现有职业教育资源来完成,并且强调体系中各个方面的配合协调。在不同区域,一定要根据不同情况分别实施,不搞“一刀切”。

3. 实施农民职业教育要有所为、有所不为。在构建完备的农民职业教育体系框架过程中,要体现某种层次性,即在实施中应突出重点、有步骤地进行。尤其是政府政策层面,一定要有所侧重、有所倾斜。在总体框架范围内,建议以学校教育为主;在学校教育中,以中等职业学校教育为主;在中等学校教育中,以培养非农行业新就业劳动力为主。农民职业教育分初、中、高不同等级,以及学历和非学历教育的不同形式,学校、政府、社会团体、企业和个人等不同的主体应分工协作、交叉互补,形成完整统一的体系。

4. 鼓励非公有制成份的投资主体兴办面对农民的职业教育学校。他们虽不能享受政府拨款,但可以得到政府在税收、场地等方面的优惠。他们应接受教育部门的行业管理;依法行事,与公办学校

具有同等的法律地位。

5. 以企业为实施主体的职业培训应该成为一项具有法律强制性的活动。即通过劳动法和其它法规明确规定用人单位在雇员技术培训方面应当承担相应的责任和义务,并通过行业标准、职业资格认证和就业准入等项制度确保落实。

6. 科研机构的农民职业教育功能应按产学研一体化的模式,将对农民的职业培训与科研成果的转化、推广结合起来。

7. 以社会团体为实施主体的职业教育,今后应以专业性行业协会为主,面对广大农民形成一支自理性、区域性、日常性、灵活多样的职业教育力量。

8. 鉴于我国的国情及农民职业教育的特殊性,以政府为实施主体的形式在一定范围内依然可以保留,主要适用于农业领域,并且尽量与政府职能部门的专项计划结合起来。

五、实施农民职业教育的政策建议

1. 政府对农业职业教育应实施财政全额救助制度。我国应对农业职业教育实行财政救助制度,即政府通过财政资金的再分配,专门安排一部分专项资金用于开展农民职业教育事业,对从事农业生产的农民实施免费职业教育,其理由如下。一是农民太穷,没有资金进行智力投资。2002年我国农民人均纯收入为2476元,考虑到农民的生活、医疗、子女教育等方面支出,所剩资金非常稀少。中国扶贫基金会会长王郁昭在2003年向中央新闻单位介绍:当前我国农村人均年收入在500元以下的绝对贫困人口有1459.5万人、在1000元以下的贫困人口有9033.4万人、在1000~2000元的人口有31079.3万人;近3000万人口没有解决温饱、6000万人口徘徊在温饱线上。同期,城市居民人均可支配收入为8000元,两者之比为2.47:1。如果扣除农民扩大再生产的支出,这个差距会更大。1995年国际劳工组织对36个国家的资料统计,城乡居民收入差距超过2:1的国家只有3个,我国便是其中之一。二是我国已经加入了WTO,按照WTO的“黄箱”规则,允许政府对农民的直接支持率为8.5%,而据计算,我国政府对农民的直接支持率为-2%。另外,在依据WTO的“绿箱”规则可以对农民的支持上,我国还有很大的空间。三是农民对我国社会主义建设已经做出了巨大的贡献和牺牲。我国的工业化建设所需的资金主要依靠农业和农民。1952年到1978年,国家通过工农业产品价格剪刀差积累了3917亿元,通过上缴税金积累935亿元,两项合计4852亿元;同期国家财政对农业的支出为1732亿元,农民对国家的净贡献为3120亿元。1985年至1994年,农业税和乡镇企业税合计6455.1亿元,而国家用于农业方面的财政支出仅3978.8亿元,农民净流出2481.3亿元(其中1994年农民净流出975.4亿元)。四是这样做是由农业本身的特点所决定和国外农民职业教育的实践所证实的。

2. 应逐步建立农业职业分类和岗位制度。目前,我国非农行业的职业分类及其岗位责任制度已基本建立起来了,但对于农业行业而言,有关其职业分类和岗位责任制度还未建立,这与我国实施农

村劳动力转移、大力发展市场农业的现实情况很不协调。一方面,我国农业劳动力基数大,伴随着农民非农化的发展,农民所从事的职业已发生了分化,必然要有一个从事农业职业的不断要求进行具体分工的相应的农民群体。这是农业现代化分工分业的必然结果。另一方面,随着我国加入WTO,从2006年起,我国对所有农产品将实行市场准入制度,农业部门将推行农产品档案记录和质量安全制度(即农产品身份认证),农产品出口将严格按照进口国质量安全卫生标准组织生产、加工和运输,内销农产品也要逐步实施全程质量管理。以上两方面说明,在今后的农业生产中,作为农产品的生产者必须具备一定的职业技能;作为农业的管理部门,必须对农业进行严格分类,明确劳动者从事农业生产的条件。只有这样,才能改变目前连文盲都可以当农民、在外无职业可从事农业等的传统认识,才能适应市场农业发展的需要,从根本上提升农产品的竞争力。为此建议,由农业部、劳动和社会保障部主持拟制有关农业行业的职业分类、职业标准、职业岗位。在职业分类上应分级分层设置,分成种植业、养殖业、农副产品加工业和农产品市场营销4大类,在每一类下再进行细分;农业职业岗位标准应包括岗位名称、任职资格、岗位职责、岗位权利、岗位之间的纵向横向的指挥协调关系等内容。

3. 应健全职业资格证书和就业准入制度。1999年,中央《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》要求在全社会实行学业证书、职业资格证书并重的制度。2000年,劳动和社会保障部颁布了《录用技术工种从业人员规定》,初步建立起就业准入制度框架。近几年,每年都有400多万人参加职业技能鉴定,取得相应的职业资格证书。职业资格证书作为劳动者职业能力水平的鉴定书和市场就业的通行证,初步得到了用人单位和劳动部门的认可。但这些部门或行业大多都是非农行业,对于农业仍未实行职业准入制度。建立农民职业准入制度,就是要使从事农业生产的劳动者具备一定的条件,并不是目前的农村孩子考不上大学就去当农民;城市居民在具备条件时也可以成为农民。农民职业准入制度不可能一步到位,应分阶段、分地区、分部门地来组织实施。目前要抓的工作主要有:一是要逐步建立和完善农业就业准入制度,要从提高农产品竞争力、提高产品和服务质量、保障农民权益的高度,认识农业就业准入制度的重要意义;二是要做好农业职业技能鉴定工作,劳动和社会保障部与农业部应尽快组织制订并颁布农业职业技能鉴定工作细则、职业学校培训鉴定目录及具体实施办法,在试点的基础上稳步推行;三是要通过加强监督检查,保证职业资格证书的含金量,促进农村剩余劳动力向非农领域转移,当前要集中力量抓好建筑、运输、美容保健、烹饪和汽车修理等农村劳动力转移力度较大的重点职业的培训、鉴定和职业资格证书管理的专项治理工作,加强对培训和鉴定质量的管理。

4. 应尽快取消户籍制度,完善农民社会保障体系。城乡分立的二元结构是当代中国“三农”问题的大背景,其形成的根本原因就是户籍制度。该制度人为设置的鸿沟既损害了农民的利益,又阻碍了农

(下转第26页)

七、科研工作者应尊重科学常识

“中国科学家发明了早期诊断 SARS 的技术”，新闻界早就报道了这则令人兴奋的消息。这对普通老百姓来说的确是一件欢欣鼓舞的事，可是临床医生却为此哑然。什么叫早期诊断？在这个问题上 SARS 诊断技术研究人员和战斗在临床一线的医务人员竟然有完全不同的理解。我国科研人员在证实 SARS 病原体之后不久，就研制出冠状病毒抗体检测试剂盒，首先用于临床的是细胞玻片荧光抗体检测法，后来又开发了更为简便的酶联免疫检测技术。凭心而论，在较短的时间内完成如此重要的课题，并能够初步解决一些实际问题，的确是值得称道的。可是这两种抗体检测技术都不能用于“早期诊断”，因为被检出的病毒抗体（IgM 抗体）一定是在病毒感染后至少 10 天才会出现。一个发热伴随肺部病变的患者，要等待 10 天才能被告知抗体检测结果是阳性或阴性，何以能称为早期诊断！其实它不过是一种发病后的快速检测技术，此乃常识。

再谈谈对传染病一般规律的认识问题。SARS 固然是新现传染病，有许多未知的问题需要澄清和解决，但是古老的传染病学具有很多共性和规律性的理论和实践。比如，潜伏期的传染性、隐性感染和钝挫型感染、感染后免疫、疾病的易感性、控制传染病的 3 大环节，等等。可是，有人却认定 SARS 与其它传染病不同，认为 SARS 的潜伏期没有传染性，理由是 SARS 患者患病之前与之接触过的人没有被感

染。但在流行病学调查中发现，不少 SARS 患者患病前并没有与确诊 SARS 患者的接触史，这又如何解释呢？我们在作传播链调查时主要是寻找已知 SARS 患者发病后接触过的人群，但不可能对每一个 SARS 患者发病前 10 天（一个最大潜伏期）接触过的所有人调查。所以，“潜伏期没有传染性”的推测站不住脚，是违背传染病一般规律的。不妨用常理进行推测：病毒感染到呼吸道后，如果没有被分泌性 IgA 中和并清除，则继续在呼吸道上皮细胞内复制，当积累到一定数量后人体就会出现症状。试想，在出现症状之前的这段时间（潜伏期），感染者的呼吸道内难道就没有哪怕 1 个病毒颗粒随呼吸排出体外吗？夫妇或恋人间接吻难道就不可能从已经处于潜伏期的配偶（对象）的呼吸道吸入哪怕 1 个病毒吗？另外，不少学者同样在没有事实根据的情况下否认 SARS 病毒可能存在隐性感染和钝挫型感染。但是，小汤山医院有一个医疗队 9 名队员却在同一天内出现腹泻，而且不能用食物中毒解释；上海某医院有 10 余名医护人员与 1 名后来被确诊 SARS 的患者接触后同时出现不明原因的发热，上述现象显然可以用钝挫型感染来解释。

无须再列举更多的事例，笔者只是想说明，SARS 不是一个“怪病”。它其实就是一种传染性比较强的、危害性较大的、还有许多未知问题的疾病，符合传染病的一般规律，在对它知之不多的情况下切忌轻易下“怪病”的结论。开展科学研究时要注意防止走极端，要从共性当中找个性。这也是科学研究人员必须具备的基本素质之一。

（责任编辑 肖庆山）

（上接第 48 页）

村经济的发展。户籍制度的继续存在也严重制约了农民的职业教育需求，使农民对从事农业生产的职业评价偏低。就供给来说，户籍制度反映在分配上就是城市偏向的分配制度，农民职业教育能够获得的国家财政投入明显不及城市，资源动员的范围也十分有限，限制了农民职业教育的有效供给。就需求而言，户籍制度极大地束缚了农民对职业教育的需求。取消户籍制度，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，实现“农民”这一身份概念向职业概念的实质性转变，引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动，已成为深化改革的重点之一。只有这样，农民才会重新审视自己的职业，重新看到在农业中所蕴涵的巨大经济利益，自觉地把自身的发展与自身的职业教育结合起来，产生接受职业教育的内在需求。另外，社会保障体系不健全也是影响我国农民职业教育的重要因素。我国社会保障体系只侧重于城市居民，而忽视了农民这一社会群体。国家应尽快建立健全农民社会保障制度，逐步建立以农民医疗保险、养老保险以及失业保险等为基础的农民社会保障体系。

5. 应单独出台《农民职业教育法》。目前，有关农业（农村）职业教育虽然在《中华人民共和国教育法》、《中华人民共和国职业教育法》、《中华人民共和国农业法》、《中华人民共和国农业技术推广法》以及《扫除文盲工作条例》等法律法规中都有规定，但对于有关农民职业教育尚没有专门的法律

或者法规来规范。作为立法，应从主体角度进行，不应从行业（如《农业职业教育法》）或地域（如《农村职业教育法》）的角度来立法。现行的法律、法规对农民职业教育缺乏系统性，可操作性也不强，对农民职业教育经费来源和其他保障措施没有进行强制性规定。因此，应尽快解决农民职业教育政出多门、法律责任不明确等问题；国家应当明确农民职业教育的重要作用，将它置于与普教平等的地位，明确国家、职业教育供给者、农民之间的权利和义务关系，消除供求双方的矛盾。从长远看，我国有必要对农民职业教育单独立法。只有这样，才能从根本上保障农民职业教育的有效实施，解决我国农村剩余劳动力的转移和农业适应国际市场竞争的要求。《农民职业教育法》的内容主要包括：总则，主要规定进行农民职业教育立法的意义、原则，农民职业教育的适用范围和管理体制；职业教育对象——主要是农民，农民应有接受职业教育的权利和义务；农民职业教育机构，主要包括其性质、类型、权利及义务等；资金来源；法律责任；附则等。

主要参考文献

- [1] 陈遇春. 我国西北地区农民职业教育发展及对策. 西北农林科技大学学报(社科版), 2002, (3)
- [2] 李水山. 当前农民职业教育的工作重点. 中国农业教育, 2002, (4)
- [3] 周洪宇等. 全面建设小康社会与职业教育新使命. 职教论坛, 2003, (3)
- [4] 牛征. 职业教育办学多元化的研究. 教育研究, 2001, (8)

（责任编辑 肖庆山）