

中职教育精准扶贫的实践困境与突破

——以粤东西北地区为例

梅耀云, 彭虹斌

(华南师范大学公共管理学院教育经济与管理系, 广东 广州 510006)

[摘要] 中职教育精准扶贫政策近年逐渐成为推动广东区域协同发展和缓解代际贫困的切入口。整理统计年鉴相关数据及实地调研后发现, 若要在粤东西北地区真正落实中等职业教育精准扶贫政策, 政府亟须突破精准识别、精准培养、精准帮扶和精准考核这四大困境, 积极寻求治理突破。其战略选择为: 扼制精英俘获, 健全管理机制; 发挥鲶鱼效应, 对职校进行供给侧改革; 教育加文化扶贫, 集聚教育脱贫力量; 健全考核机制, 完善精准考核细则。

[关键词] 粤东西北; 中职教育; 精准扶贫

[中图分类号] G 636

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6493 (2018) 03-0050-06

一 引言

长期以来, 贫困问题备受关注。为了缓解贫困问题, 国家逐年加大扶贫力度。但传统粗放式扶贫战略在实施过程中凸显出很多问题, 扶贫成效一直不佳。对此, 近几年, 习总书记多次在会议中强调, 要“坚持落实精准扶贫工作, 坚决打赢脱贫攻坚战”和“治贫先治愚, 重在加强职业教育与培训”。这样就将教育精准扶贫上升至国家战略, 而职教作为智扶的重要手段也越来越为学者关注^[1]。为贯彻落实党中央、国务院新时期扶贫开发战略部署, 围绕“发展教育脱贫一批”的中心任务, 坚决打好脱贫攻坚战, 广东省制定了《关于推进教育精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施方案》和《广东省贯彻落实〈教育脱贫攻坚“十三五”规划〉实施方案》^[2]。纵观政策实施进程, 探索中有所发展, 但是现阶段政策推进进入攻坚期, 存在的一些问题成为限制政策根本实现的瓶颈。基于此, 笔者试图深入分析粤东西北地区中职教育精准扶贫的困境, 为政策继续向前推动打开突破口。

二 粤东西北地区中职教育精准扶贫政策落实的困境

《中国职业教育发展报告 (2002—2012 年)》显示, 高达 85% 的中职学生是来自农村和经济困难家庭^[3]。可见, 作为“智扶”的重要手段的中等职业教育最为贴近贫困户和底层打工族, 其能够帮助他们直接有效地提升就业竞争力。而中职教育精准扶贫政策的出台, 实质就是国家通过税收杠杆和法律法规对教育资源进行的二次分配。它要求改变过去“大水漫灌”的粗放式的扶贫战略模式, 转而通过科学有效的程序对扶贫对象实施精准识别、精准培养、精准帮扶、精准管理治贫^[4]。其旨在支持农村贫困家庭的子女接受中职教育, 让其掌握一技之长, 从而增加脱贫内生动力, 增强帮扶地区的“造血功能”。

广东省地处中国大陆最南部, 省下辖 21 个地级市, 划分为珠三角、粤东、粤西和粤北四个区域, 其中珠三角地区: 广州、深圳、佛山、东莞、中山、珠海、江门、肇庆、惠州; 东翼地区: 汕头、潮州、揭阳、汕尾; 西翼: 湛江、茂名、阳

[收稿日期] 2018-01-14

[基金项目] 教育部人文社科 2014 年规划基金项目“儒家文化背景下学校教育领导美德范畴与制度规约”(14YJA880055)

[作者简介] 梅耀云 (1992—), 女, 广东云浮人, 华南师范大学硕士研究生, 主要研究方向为教育政策、教育管理。

彭虹斌 (1970—), 男, 湖北洪湖人, 华南师范大学教授, 博士生导师, 主要研究方向为教育政策、教育管理、教育领导学。

江;粤北山区:韶关、清远、云浮、梅州、河源^[5]。与珠三角地区相比,粤东西北地区无论在经济发展还是在社会基础配套等方面都存在很大的差距。粤东西北地区存在发展内生动力不足、经济基础薄弱等问题,而这些由贫困引起的区域问题也一直困扰着全省经济的均衡发展。

一般而言,贫与愚互为因果。集扶志、扶贫和扶智多种功能为一体的职业教育精准扶贫政策,一直备受大家关注。近年来,广东也逐步加大对中等职业教育精准扶贫政策的推行力度,但粤东西北地区在落实该项政策过程中面临诸多挑战。为了解最真实的情况,2014年我们对粤西、粤东、粤北四县一市(粤东潮安县、粤北的乳源瑶族自治县和新丰县、粤西的阳春市和遂溪县)共19个贫困村镇进行了有针对性的调查^[6]。此外,根据研究内容的需要,笔者还查阅了2016年广东统计年鉴相关数据,力图全面分析中职教育精准扶贫政策落实的困境。

(一) 精准识别难度:主客观潜在风险

国家每年都加大对贫困人员的帮扶力度,但扶贫的成效一直不佳。纵观政府多年的扶贫工作发现,成效不佳的原因虽纷繁复杂,但其中最根本的症结在于靶向不够精准,即部分真正有困难的学生反而得不到补助。

2014年我们对粤东西北的19个贫困村镇进行了有针对性的调查。在实际调研中发现(见图1),在447个调查对象中,18.6%的村民认为扶贫开发政策的受益人主要为政府官员及其亲朋好友,17.7%的村民认为扶贫开发政策的受益人主要为村委会成员,30.2%的村民认为扶贫开发政策的受益人主要为个别贫困户,15.4%的村民认为扶贫开发政策的受益人主要为大部分贫困户^[6]。由此显示,高于30%的被调查者潜在认为,扶贫开发政策中,部分政府官员和村委会成员优亲厚友,在扶贫政策的实施过程中潜藏着道德风险。

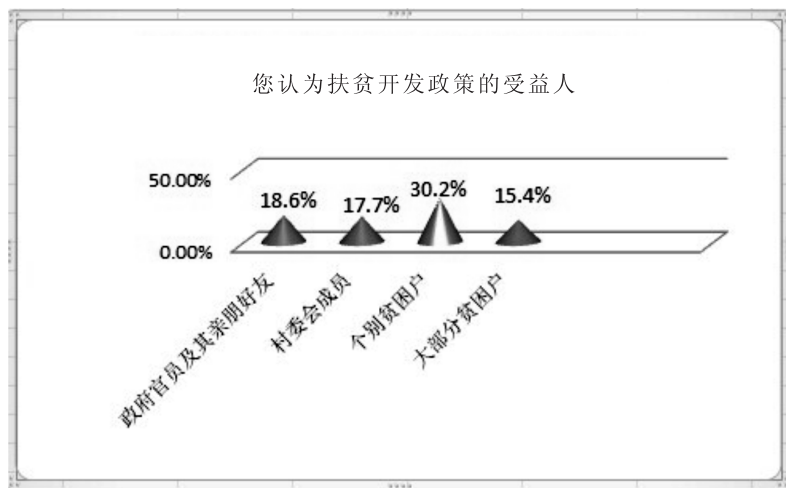


图1 贫困县扶贫开发调查情况图

(数据来源:岭南师范学院调研组.2014.2014年广东扶贫调研成果)

从深层次来讲,帮扶对象瞄不准主要有两方面的原因:一是机制漏洞,二是道德风险。无论在经济市场还是政治市场,人均均为经济人,本身具有一定的趋利性,会倾向于做出有利于自身的决策。在机制不健全的情况下,扶贫领域的腐败问题时有发生,部分村干部甚至利用手中的职权,截取扶贫经费,捞取灰色收入。此外,村干部“优亲厚友”现象更是屡见不鲜。在中国这个人情社会中,普遍存在在人情关系网,人们在人际交往过程中往往比较

重视情面。人情背后是权力和利益的运行规则,其中也潜藏着道德风险。例如,国务院出台的相关政策明确规定:中等职业教育的国家助学金资助对象为全日制正式学籍一、二年级在校涉农专业学生和非涉农专业家庭经济困难学生。按照规定,非涉农专业家庭经济困难学生申请国家的助学金必须持有乡镇以上民政部门出具的贫困证。由于各级行政部门的条块分割和现有体制的疏漏,国家赋予基层民政部门的“自由裁量权”过大,他们可随意出具符

合上述条件的贫困证明。碍于情面，部分公职人员甚至会对关系户有求必应，这让“伪贫困生”有了公职人员的担保凭证。而职校也往往仅凭资助申报者所填写的材料和相关证明来主观的判定和择取资助对象，并没有对其进行前期的调研和后期动态的监测，认定过程主观随意，缺乏客观的参考标准。如上所述，前期调研和后期动态监测的双重缺失，往往会对扶贫政策的精准识别和精准资助产生一定的影响。

（二）精准培养难度：资源分配不均窘境

区域间经济发展的不平衡，决定了教育资源分配的不均衡。广东区域间的经济水平落差悬殊，珠三角地区中职教育凭借其本身的经济优势呈现出高端发展的趋势，而粤东西北地区的中职教育水平在整体上还有待提升。

随着城市化进程的加快，以珠三角为中心的价

值取向显然已不合时宜，但其作为一种思维定势仍然具有很大的惯性，仍在无形中影响着教育决策^[7]。广东的职教优质资源一般集中在经济相对较发达的珠三角地区，而贫困户却一般聚居在资源匮乏地。因此，这种优质资源分配不均衡，将直接影响到贫困学子接受技能培训的速度和质量。通过采集 2016 年广东统计年鉴相关数据后发现（见表 1），在师资配备方面，东翼地区平均每个专职教师需要照料的学生数是珠三角地区的两倍多。与珠三角地区相比，我省东翼、西翼、山区平均每所学校分配到的教职工数相对较少。可以看出，珠三角地区凭借地方优势抢占了大部分的教育经费，而其他地区的中职教育获得的教育经费却相对较少。粤东西北地区在文化创新、汇聚资源、吸引人才等方面具有先天劣势，加上政府投入不足等后天因素的影响，致使其弱势地位不断被强化^[7]。

表 1 2016 年广东各经济地区中等职业教育基本情况

区别	学校数 (所)	在校学生数 (人)	教职工 (人)	专任教师 (人)	平均每所学校分配 到教职工数 (人)	平均每个教职工需要 照料的学生数 (人)	平均每个专职教师需要 照料的学生数 (人)
珠三角	244	610 749	34 201	26 263	140	18	23
东翼	64	249 266	6 805	5 519	106	37	45
西翼	83	150 542	7 882	6 106	94	19	25
山区	90	161 562	8 872	7 084	98	18	23

（数据来源：根据 2016 年广东统计年鉴相关数据整理而成）

美国斯坦福大学的农村教育行动计划（REAP）曾对数百所中职院校的教学质量进行相关调查，结果显示：职业院校比普通高中的学子辍学率高出 4%，贫困家庭和学习困难学生的辍学率明显更高^[8]。不难发现，由于出路和潜在成本，职业院校学子的辍学率更高。实地调研后发现，粤东西北地区的大部分中职院校普遍存在生源萎靡、人才培养滞后、师资力量不强和发展每况愈下等问题。这就告诫我们，若相关的公职人员不摆脱行政思维和身份标识，集中向某一类学校输送资源，势必会加剧教育发展的失衡，增加精准培养的难度。

（三）精准帮扶难度：社区文化感染

处于不同地位群体的家庭具有不同的价值观念、文化模式，这在一定程度上直接影响其子女的社会化模式^[7]。文化资本不仅会影响贫困家庭的教育投资意愿，而且为精准帮扶工作加入更加不可

控的因素。在精准帮扶过程中，帮扶的难度主要集中在以下两个方面：

一是精神贫困严重。由于基层社会的地域封闭性和资源有限性，贫困地区的村民观念相对比较落后，急功近利、重男轻女等观念根深蒂固，这在很大程度上影响着贫困学子的思想和行为，往往成为孩子们学业发展的羁绊^[7]。美国人类学家刘易斯（Oscar Lewis）在《五个家庭：关于贫困文化的墨西哥人实证研究》一书中提出“贫困亚文化”的概念。她认为，贫困户长期聚居的地域会形成独特的贫困亚文化，这种文化会在无形中影响人的价值观和行为规范，并感染周围群居的人。同时，这种“亚文化”甚至会有贫困代际传递的功能，贫困问题在这种文化中不断“繁衍”，将会大大增加脱贫的难度。调查发现，当下贫困户往往呈现出“不思进取、安于现状、坐享其成、怨天尤人”等精

神状态。根据文化资本理论的观点，文化资本遵循累积机制，父母的文化资本拥有量对子女文化资本的习得有着重要的影响^[7]。同时，在贫困“亚文化”的感染和“有限理性”的驱使下，贫困家庭智力投资意识往往比较薄弱，致使原本被边缘化的贫困学子成为“心理的弱势者”，混日子成为当下部分职校受助学子的生活常态。在这些因素的交织作用下，文化资本的薄弱不但影响被帮扶群体的人格独立和健全，而且会增加实际帮扶的难度。

二是大众认识偏差。调研结果发现（图2），在447个调查对象中，38.03%的调查对象并不愿意让自己的子女就读中职教育。在这类受访者中，18.6%的受访者因还有其他更好的选择而不愿选择中职教育，13.4%的受访者认为读不读对以后出来找工作没多大影响，而认为孩子学不到专业知识和技能而不愿让孩子就读中职学校的受访者也占有11.9%^[6]。这些数据侧面反映出人们对于中职教育的认识还不够深入。

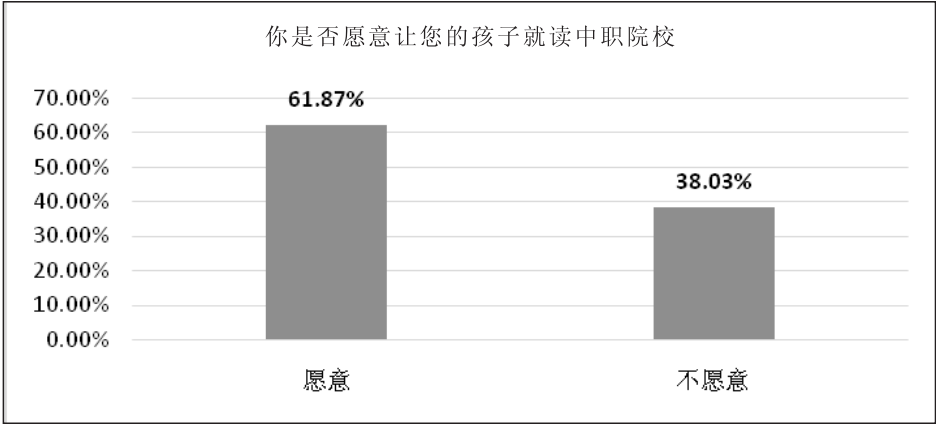


图2 中职院校就读意愿图
（数据来源：岭南师范学院调研组，2014年广东扶贫调研成果）

《广东统计年鉴2016》显示（见图3），2010年，广东院校的在校学生数量多于普通高中在校生，但随后几年普通高中的在校生数量却有明显上升趋势。相反，中职在校生数量持续下滑，在2015年下降至117.21万人，与普通高中在校生数量差距扩大至68.43万人。从数据可以看出，近年来，家长和学子在选择学校的时候会倾向于选择普

通教育。进而，中职教育慢慢演变为差等生的收容所，成为中高考落榜者一种无奈的选择。在这种情况下，社会各界往往都对职教抱有成见，中职学子也往往被扣上“差生=坏孩子”的标签。他们的潜意识会认为，中职教育是教育的末端，并不能给孩子一个更好的发展前景。

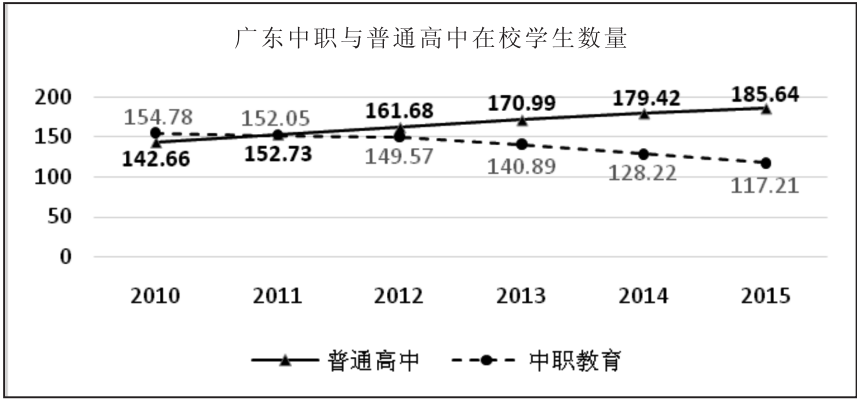


图3 广东中职与普通高中在校学生数量图
（数据来源：根据2016年广东统计年鉴相关数据整理而成）

在我国社会长期积淀下来的“重普教、轻职教、重学历、轻技能”的偏见之下，人们普遍认同“学而优则仕”的就业观。其次，在这个崇尚学历的社会中，受“胜者为王，败者为寇”的思想桎梏，“学习精英”被视为优秀者的代名词，而考试落榜者则容易被社会抛弃。如上所述，在多种因素的交织作用下，社会大众对职教的认知有偏差，使得职业教育的发展举步维艰。

（四）精准考核难度：教育政策成效难以量化

众所周知，公职人员作为公共权力的代理者，兼具经济人的特性，承担运动员和裁判员的双重角色。他们在行使公共权力的过程中，在利益面前难免会做出有悖于公平正义之举。再者，教育兼具潜在性和未来性，其教育政策成效难以量化。因此，在扶贫考核阶段性和官员任期有限的情况下，公职人员一般会将有有限的资源投入到对产出有重大影响的要素上，这在一定程度上会降低其教育帮扶积极性。从另一层面上说，就目前而言，学界和政界在教育扶贫量化考核这一问题上也是处于众说纷纭的阶段。至此，不健全的考核机制不但为公职人员提供一个钻空子的机会，而且会使得教育帮扶流于形式，进而增加精准考核的难度。

三 当地中等职业教育精准扶贫治理突破

广东省的“双到”扶贫战略将扶贫开发重心转移到村、户，将具体的扶贫任务落到实处，并提出对全省贫困村进行全面摸底、利用技术手段进行扶贫工作管理等相关建议。其创新和独到之处，确实值得借鉴和保留。为贯彻落实《教育脱贫攻坚“十三五”规划》（教发〔2016〕18号），广东也致力于粤东西北地区职业教育精准扶贫治理突破，靶向施策，印发了相应的实施方案。

（一）扼制精英俘获，健全管理机制

众所周知，掌握全面的、完全准确的第一手资料是实现精准扶贫的前提条件。粤东西北地区贫困人口分布呈现出“大分散、小集中”等特点，这在一定程度上加大了精准扶贫的难度。在扶贫信息收集的过程中，常常会遇到收集不及时、档案资料不齐全、统计数据不准确或杂乱无章的现象。这时候，必须建立一个多维的贫困评价指标，由扶贫办和来自民间的专门的扶贫协会共同组成贫困人口识别小组，对全省贫困村进行全面的摸底，为贫困人

口建档立卡，并借助互联网的平台，构建贫困人口信息网，实现精准扶贫。此外，发动贫困村的广大村民对其结果进行投票，对有争议的识别结果进行公示，实现对贫困家庭子女的“精准资助”。近几年，广东省逐步加大了教育精准扶贫工作的重视度，致力于搭建新时期精准扶贫信息服务平台，如我省扶贫云工作系统和我省扶贫信息网等，注重信息反馈的及时性，实时监督扶贫工作的落实情况。

（二）发挥鲶鱼效应，对职校进行供给侧改革

如上所述，要解决大部分粤东西北地区职业院校面临的问题，摘掉“差生=坏孩子”这样的标签，其一是亟待构建相应的强大组织和保障机制，对职校进行供给侧改革，优化人才培养模式，加大当地职业院校财政支持力度，并实行订单式管理。广东省近日印发的《关于创建现代职业教育综合改革试点省的意见》明确指出，到2018年，建成现代职业教育综合改革先进省，形成具有广东特色、适应发展需要、基本达到世界水平的现代职业教育体系^[9]。从意见可以看出，广东致力于践行中央的政策，对粤东西北地区农村职业院校给予更多的关注，并努力把这项政策惠及到贫困的层面。其二是管理者要致力于建设学习型校园。学校要提高认识，更新理念，建设学习型的领导班子，打造学习型的中层干部，营造良好的校园文化。其三是政府要以县为单位创造出一批高水平、高质量的职校。结构主义贫困学说认为，消除结构性障碍是教育扶贫的第一步。至此，今后这几年，政府需要加大粤东西北地区职院的投入，每个县致力于办好一所高水平的职校，建立城市优质职校对口到粤东西北地区弱势职校定期交流制度，实现地区之间资源共享。此外，健全免费师范生教育政策，吸引更多的优质人才到粤东西北地区的职校任教。

（三）教育加文化扶贫，集聚教育脱贫力量

基于贫困家庭、社区和学校文化资本薄弱等问题，公职人员教育帮扶难度进一步凸显。为此，政府等相关部门亟须加大家庭、学校、社区文化的建设，集聚教育脱贫重要力量，传播先进教育思想观念，践行《广东省贯彻落实〈教育脱贫攻坚“十三五”规划〉实施方案》，激发贫困地区内生发展动力。一方面，建立学校、家庭、社区文化推进协调委员会的同时，吸引更多的优秀人才返乡传播先进的文化。另一方面，加强城乡学校学习、交流和合作，实施学校文化提升工程。

(四) 健全考核机制,完善精准考核细则

精准扶贫是民生大计,健全的考核机制有利于提高帮扶人员的工作积极性。至此,政府应该邀请各界的权威专家共同商议,进一步完善中等职业教育政策量化考核机制。一方面,完善量化考核指标(入学率、辍学率等)和方法,细化任务清单,织密扶贫工作的权力监督网,加大奖惩力度。另一方面,借鉴其他示范区的考核方案,增加师生知晓率和群众满意度测评,以明察暗访为主要形式,采取听汇报、查资料、进学校、入村户、访民意等方式进行考核。

[参考文献]

- [1] 贾海刚. 职业教育服务精准扶贫的路径探索 [J]. 职教论坛, 2016 (25): 70-74.
- [2] 广东省教育厅. 关于推进教育精准扶贫精准脱贫三年攻坚的实施方案 [EB/OL]. (2016-10-22) [2017-11-20]. <http://www.gdhp.gov.cn/zcfg/szbm/>

201610/t20161012_798025.htm.

- [3] 豆小文, 叶秀芬. 职业教育扶贫的几点思考 [J]. 成人教育, 2014, 34 (07): 58-60.
- [4] 汪海娟. 太湖县精准扶贫实践中的问题与对策研究 [D]. 合肥: 安徽大学, 2017.
- [5] 地理人文 (旅游美食) [OL]. (2017-10-31) [2017-12-18]. <http://wenku.baidu.com/view/7fafc9f9763231126fdb1157.htm>.
- [6] 岭南师范学院调研组. 新型城镇化背景下广东扶贫机制创新研究——以中职教育为重心 [J]. 内部参阅, 2015 (13): 1-37.
- [7] 王振存. 文化视阈下城乡教育公平研究 [D]. 开封: 河南大学, 2011.
- [8] 李倩. 美国农村教育成就项目 (REAP) 研究 [D]. 重庆: 西南大学, 2014.
- [9] 广东试点现代职教综合改革 [EB/OL]. (2015-1-29) [2017-12-18]. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-01/29/c_127435543.htm.

(责任编辑: 上官林武)

The Practice Difficulties and Breakthrough of Secondary Vocational Education Targeted Precise Poverty Alleviation in the East and Northwest of Guangdong Province

MEI Yao-yun, PENG Hong-bin

(School of Public Administration, South China Normal University, Guangzhou 510006, China)

Abstract: In recent years, the accurate poverty alleviation policy of secondary vocational education has gradually become the cut that promotes the coordinated development of Guangdong region and alleviates the intergenerational poverty. By collating statistical yearbook data and conducting on-the-spot investigations, the paper suggests the government need to break through the four major dilemmas of the précis identification, precision training, accurate support and accurate assessment so that accurate vocational education in the poverty relief policy can be implemented in Northwest Guangdong. The strategic choices are: curb the elite capture, perfect management mechanism; play catfish effect and supply side reform in vocational schools; carry out the poverty alleviation through culture and education, gather the power of education to shake off poverty; improve evaluation mechanism and perfect precise evaluation rules.

Key words: east and northwest of Guangdong province; secondary vocational education; accurate poverty alleviation