

我国农村职业教育服务乡村振兴政策的历史变迁与未来展望

——基于历史制度主义视角

李雪莉

喀什大学教育科学学院, 新疆 喀什

收稿日期: 2023年11月27日; 录用日期: 2024年1月8日; 发布日期: 2024年1月18日

摘要

自改革开放以来,我国农村职业教育服务乡村振兴政策在变迁历程上经历了关注需求、深入推进、规范培养和全面振兴四个阶段。基于历史制度主义视角分析发现,我国农村职业教育服务乡村振兴政策的历史演进逻辑在彰显时代性特质的基础上,呈现出明显的渐进式发展趋向。展望未来,我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定及完善应加强政策导向,完善政策体系;扩大政策供给,提升政策合力;消弭社会偏见,提升社会地位。

关键词

农村职业教育, 乡村振兴, 历史制度主义, 政策变迁

Historical Changes and Future Prospects of China's Rural Vocational Education Service Rural Revitalization Policy

—Based on the Perspective of Historical Institutionalism

Xueli Li

College of Education Science, Kashgar University, Kashgar Xinjiang

Received: Nov. 27th, 2023; accepted: Jan. 8th, 2024; published: Jan. 18th, 2024

Abstract

Since the reform and opening up, China's rural vocational education service rural revitalization policy has gone through four stages in the course of change: paying attention to demand, in-depth promotion, standardized training and comprehensive revitalization. Based on the analysis of historical institutionalism, it is found that the historical evolution logic of China's rural vocational education service rural revitalization policy shows an obvious gradual development trend on the basis of highlighting the characteristics of the times. Looking forward to the future, the formulation and improvement of China's rural vocational education service rural revitalization policy should strengthen policy orientation and improve the policy system; Expand policy supply and enhance policy synergy; Eliminate social prejudices and enhance social status.

Keywords

Rural Vocational Education, Rural Revitalization, Historical Institutionalism, Policy Changes

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

解决好“三农问题”是全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化的首要问题，农村职业教育作为培养有知识、懂技术的劳动者“最集约化”的渠道，为全面实施乡村战略提供优质人才，适应农业农村现代化的发展需要。2022年，党的二十大报告指出，加快建设农业强国，扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴[1]。同时，这也是农村职业教育在巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的新时期应肩负的历史使命。鉴于此，本文基于历史制度主义视角，分析我国农村职业教育服务乡村振兴政策变迁的历史进阶脉络及内在逻辑，以期为后扶贫时代农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施提供参考。

2. 理论基础及分析框架

2.1. 历史制度主义的理论基础

20世纪70年代后期，社会现实的变迁和理论范式自身发展的逻辑动力，共同推动了新制度主义的产生。在旧的范式不能更加恰当地解释世界政治内的特殊性与发展性的基础上，与社会学制度主义和理性选择制度主义并肩而立，对重大历史事件和结构分析更为关注的历史制度主义应运而生。

历史制度主义对制度的定义偏向于一种团体或组织所制定的规则，研究主要侧重于正式制度[2]。在历史制度主义者看来，特定时期形成的制度会存续相当长的一段时间并对其后产生的制度施加一定的影响。此外，历史制度主义主张在关注宏观脉络的前提条件下分析制度形成和变迁的历史过程[3]。概而言之，历史制度主义主张通过对历史关键节点的考察透视制度演进与变迁的过程，分析现存制度下引起政策变化的原因以及内在的制度逻辑，从而对特定制度制约下观念变革导致政策变化的原因给出一定的解释[4]。

2.2. 历史制度主义的分析框架

历史制度主义分析框架由三个层面构成：一是宏观层面的深层结构分析。我国农村职业教育服务乡村振兴政策的演进与变迁并非受制度本身这一独立变量的单一影响，与制度同处于影响政治结果链条中的政治、经济以及文化等因素都会对政策的演变产生重要的影响作用。二是中观层面的路径依赖分析。历史制度主义认为，路径依赖是指“历史发展过程中已形成的制度具有自我强化的倾向，结果是对其后发生的事件产生影响”[5]。我国农村职业教育服务乡村振兴政策的演进会受到前期事件和制度的极大影响，从而表现出明显的路径依赖现象。三是微观行动者层面的动力机制分析。在我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程中，国家政策的引导与支持是促使政策变迁的外部推手，农村职业教育的内涵式发展与“人”的全面发展的需要是推动政策演进的内部动力。

3. 我国农村职业教育服务乡村振兴政策的历史脉络

3.1. 第一阶段(1978~1996年)：农村职业教育服务乡村振兴政策的关注需求阶段

改革开放伊始，党和国家通过改革中等教育结构、举办职业技术学校等方式，以此来促进农村经济的发展。1978年4月，教育部召开全国教育工作会议，邓小平在会议上提出要扩大农业中学、中等专业学校、技工学校的比例。1988年实施的“燎原计划”指出，从农村经济发展的需要出发，通过发展多种形式的职业教育，推广效益显著的农业技术，来提高农民文化技术素质。1996年4月，国家教育委员会、农业部发布的《关于进一步办好农村中等职业学校农业类专业的意见》指出，农村职业教育必须面向农业、农村、农民，为农民致富服务，为农村经济发展和产业结构调整服务[6]。

3.2. 第二阶段(1997~2010年)：农村职业教育服务乡村振兴政策的深入推进阶段

在1996年5月颁布的《中华人民共和国职业教育法》的背景下，我国农村职业教育服务“三农”工作开始进入深入推进阶段。1999年1月，国务院批转教育部《面向21世纪教育振兴行动计划》提出，积极发展职业教育，培养大批高素质劳动者，尤其要加大职业教育为农业和农村工作服务的力度。2005年2月，教育部出台的《关于加快发展中等职业教育的意见》指出，各地区要从当地经济社会发展对生产服务一线高素质劳动者的需求出发，增加职业教育的比例以及逐步扩大中职招生规模[7]。2010年7月发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020年)》指出，必须把职业教育摆在更加突出的位置，加快发展面向农村的职业教育。

3.3. 第三阶段(2011~2019年)：农村职业教育服务乡村振兴政策的规范培养阶段

2011年11月，教育部等九部门联合出台的《关于加快发展面向农村的职业教育的意见》指出，面向农村的职业教育要以推动县域经济社会发展为目标，大力开发农村人力资源[8]。2014年5月，国务院颁布的《关于加快发展现代职业教育的决定》指出，积极发展面向现代的农业职业教育，把大力培养新型职业农民同繁荣乡村经济、消除绝对贫困紧密结合起来。党的十九大报告中指出，实施乡村振兴战略，“三农”问题是关系国计民生的根本性问题。2019年1月，中共中央、国务院印发的《国家职业教育改革实施方案》指明，职业教育要为乡村振兴战略的全面推进培养以新型职业农民为主体的农村实用人才[9]。

3.4. 第四阶段(2020~至今)：农村职业教育服务乡村振兴政策的全面振兴阶段

2020年2月，农村农业部印发的《2020年农村农业科教环能工作要点》指出，为深入实施乡村振兴科技支撑行动，大力推进农民培训提质增效的总要求，要实施高素质农民培育计划。2021年2月，中共

中央、国务院出台的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》指出，加大涉农职业院校建设力度，设立专门面向农民的技能大赛，为乡村发展培育高素质农民。2022年5月1日起新修订施行的《中华人民共和国职业教育法》指出，国家鼓励农村职业教育，通过开展农业技能培训等方式为全面推进乡村振兴培养实用技能人才[10]。

4. 对我国农村职业教育服务乡村振兴政策的历史制度主义分析

4.1. 深层结构

4.1.1. 政治制度

新中国成立初期，受苏联模式的影响，我国逐渐确立了社会主义制度。在社会主义制度下，我国农村职业教育服务乡村的管理权完全收归于中央，政府通过行政手段来实现教育资源的整合与配置，忽视了农村职业教育自身的独立性以及服务当地经济发展的需要。十一届三中全会后，社会主义经济体制改革步伐的不断加快促进了政治体制的变革[11]，我国农村职业教育服务农村经济社会发展的方式在政治体制改革中也逐渐摆脱苏联模式的影响，进入建设中国特色社会主义制度的历史新时期，政府对农村职业教育服务乡村的管理由原来的“中央高度集权”转向“中央集权 + 地方分权”分级管理制度。中央政府不断简政放权，加快政府职能转变，进一步深化农村职业教育服务乡村“放管服”改革工作，鼓励农村职业院校寻找适合本地农村经济建设和发展的服务方式，为农村职业教育服务乡村振兴创造良好的制度环境和政策氛围。

4.1.2. 经济体制

农村职业教育服务乡村振兴政策作为我国教育政策的重要组成部分，为实现农村农业及国家的现代化提供了源源不断的生机活力，其中，经济体制对我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定、实施与发展具有决定性影响。新中国成立后，我国在相当长的时期内实行计划经济体制。这一时期，我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施主要以政府制定的方针政策为导向。改革开放的序幕拉开以后，我国开始实行社会主义市场经济体制，为更好地适应社会主义市场经济发展的需要，我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施由原来的单一依靠政府制定方针政策转向以政府制定的方针政策为导向，同时教育部、农业农村部等各大部门共同参与政策的制定。进入21世纪，我国的经济体制发生深刻变革，尤其是党的十八大以来，为加快培养新型职业农民，以农村职业教育创新发展助力乡村振兴已经上升为国家的重要战略部署。

4.1.3. 文化观念

文化观念对制度的演进也起着一定的约束作用，文化的因子总会渗入制度的具体规定和内在精神[12]，成为决定我国农村职业教育服务乡村振兴政策变迁走向的影响因素。因此，农村职业教育服务乡村振兴政策的制定、实施与完善深受我国传统文化观念的影响。长期以来，农村职业教育深受“学而优则仕”等中国传统文化观念的影响，相较于占据主流的普通教育，社会对职业教育尤其是对农村职业教育的认可度较低。新中国成立初期，我国受“重知识轻技能”等文化观念的影响，强调农村职业教育要为社会服务。因此，这一时期，我国农村职业教育服务乡村政策的制定也强调国家利益、社会利益至上，缺乏对农村职教学生、农民职业发展的关注。随着改革开放步伐的不断迈进，我国农村职业教育服务乡村的文化观念也在随之不断发生变化，由原来的以国家利益和集体利益为先逐渐转向关注“人”的全面发展。农村职业教育不再只是为了社会服务而生，其内容和方式开始关注农职学生和农民的需求和发展。尤其是党的十八大以来，党和政府始终坚持“以人为本”的发展理念，农村职业教育在服务乡村振兴战略中开始重视农职学生和农民的发展需求。

4.2. 路径依赖

4.2.1. 高昂的成本积淀约束了我国农村职业教育服务乡村振兴政策的推陈出新

纵观改革开放以来我国农村职业教育服务乡村振兴政策的发展历程可以发现，在政策的制定与实施过程中所涉及到的利益相关群体较多，国务院在我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定、实施过程中处于主导地位，教育部、农业农村部、财政部等相关部门对我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施进行宽范围、跨部门之间的协同联动，地方人民政府、农村职业院校等是政策实施的主体，农职学生、农民等是政策的最终受益人。可见，在我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程中，无一不展现出国家和地方政府所倾注的大量人力、物力和财力。与此同时，受“回报递增”效应的作用，我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程中产生的成本会随着制度体系的不断演进而逐渐降低，政府更倾向于在分摊创建或固定成本的基础上对原有制度进行小范围的调整与修订[13]。

4.2.2. 协同效应的产生加大了我国农村职业教育服务乡村振兴政策的变革难度

协同效应是指：一旦我国农村职业教育服务乡村振兴政策得以制定和实施，那么与之相配套的相关政策也会随之确立起来，从而构成政策共同体。自改革开放以来，我国农村职业教育服务乡村振兴政策在不同历史时期的社会政治制度、经济体制和文化观念等多重因素的影响下不断演进与变迁的同时，国家和政府先后在产教融合、校企合作等方面也出台了一系列相关配套政策，这些配套政策与农村职业教育服务乡村振兴政策构成了一个紧密联结的“政策共同体”，其协同效应较单一的政策产生的效应更为显著，但与此同时，协同效应的产生也加大了我国农村职业教育服务乡村振兴政策的成本与风险。

4.3. 动力机制

4.3.1. 外部推手：国家政策的引导与支持

党的十九大报告提出，实施乡村振兴战略需要把发展农村职业教育摆在突出位置，农村职业教育要为全面推进乡村振兴注入源源不断的生机活力。2022年5月起施行的新职教法明确要求，各级人民政府要加大面向农村的职业教育投入，鼓励职业学校聘请技能大师、能工巧匠，通过“技能大师进课堂”等方式，参与人才培养等工作。党的二十大报告进一步强调，职业教育在深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略中大有可为。从整体来看，党和国家先后出台的一系列政策文件为农村职业教育服务乡村振兴战略提供了良好的政策环境和社会氛围。

4.3.2. 内部动力：农村职业教育的内涵式发展与“人”的全面发展的需要

作为为农村的建设和发展提供人才的重要渠道，农村职业教育服务乡村振兴政策既承载着为涉农职业院校筛选实用技能人才的功能，也肩负着衔接城市职业教育、融通普通教育的重任。考虑到我国农村职业教育服务农村经济社会发展的特殊性以及当前实施乡村振兴战略对实用技能人才所提出的新要求，我国农村职业教育逐步从以扩大招生规模为主的外延式发展向以提高农村劳动者综合素质为主的内涵式发展转变。此外，随着乡村振兴战略的全面推进，产业结构的不断调整和优化升级，要求农村职业教育要培养全面发展的人。“农民”一词不再仅仅是作为一种基本谋生的需要，而是成为一种新型的、可以自由选择职业，农村职业教育为乡村振兴战略的推进培养新型职业农民已成为必然趋势。

5. 我国农村职业教育服务乡村振兴政策制定与实施的未来展望

5.1. 加强政策导向，完善政策体系

纵观改革开放以来我国农村职业教育服务乡村振兴政策的发展历程和内在制度逻辑可以发现，不同历史时期我国的政治、经济、文化等多重因素都会对我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施

过程产生重要性影响，从中体现人的全面发展、农村经济建设与发展和党和国家意志的需要。因此，在我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程中，一方面，要加强政策的导向作用，不仅要满足国家长远发展和社会不断进步的需要，还要兼顾个人全面发展的需要。另一方面，党和政府要为农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程提供相应的政策引导和支持，建立从中央到地方的统一、完善的政策体系，从而保证政策制定的一致性与连贯性，从而有助于农村职业教育为乡村振兴战略的事实提供更多优质人才和智力支撑。

5.2. 扩大政策供给，提升政策合力

我国农村职业教育服务乡村振兴政策的贯彻落实需要构建“政府主导 + 地方推进 + 学校落实 + 社会参与”四位一体的协同机制。首先，政府要充分发挥其宏观调控和统筹协调的作用，加强政策的顶层设计，及时出台农村职业教育服务乡村振兴的政策以及一系列与之相配套的相关政策；其次，学校和专业设置上要结合区域经济发展和产业发展状况调整对人才的需求变化，服务于农村经济社会的发展，使学校具有强大的吸引力。最后，社会需要积极参与我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定与实施过程，深度聚焦产教结合，为政策的贯彻落实搭建好“政校企社”四位一体协同育人平台。

5.3. 消弭社会偏见，提升社会地位

要改变“学习不好上职校”的思想观念，破除社会公众对农村职业教育“低人一等”的偏见，在推进乡村振兴中，让乡村人才“引得回、下得去、留得住、用得好”。首先，农村职业学校要首当其冲，要根据农村经济社会发展和产业结构的不断升级优化的需要明确其人才培养定位，根据产业结构特点和行业岗位需求进行专业设置、课程改革和教材建设，不断提升办学水平，为乡村振兴战略的事实培养具有创新精神和实践能力的高技术技能复合型人才；其次，政府要在职业教育与基础教育、高等教育、继续教育之间构建起有效融通机制，提升农村职业教育自身的吸引力，不断完善与涉农人才相关的补偿性政策和发展性政策，提高涉农人才的服务待遇，让涉农人才有动力；最后，用人单位要树立正确的用人理念，从“唯学历”的用人导向转变为“能力本位”的用人导向，根据不同类别岗位需求，科学合理设置用人条件，给予农职学生与普教学生同等的就业机会。

6. 结语

乡村要振兴，关键靠教育，尤其是职业教育。农村职业教育作为与乡村经济社会发展密切联系的类型教育，在助力乡村振兴过程中发挥着不可替代的作用。基于历史制度主义视角分析发现，自改革开放以来，我国农村职业教育服务乡村振兴政策在变迁历程上经历了关注需求、深入推进、规范培养和全面振兴四个阶段，其历史演进逻辑在彰显时代性特质的基础上，呈现出明显的渐进式发展趋向。未来，我国农村职业教育服务乡村振兴政策的制定及完善应加强政策导向，完善政策体系；扩大政策供给，提升政策合力；消弭社会偏见，提升社会地位。

基金项目

2023年自治区研究生科研创新项目“乡村振兴背景下边境县域中等职业教育助力防止返贫的作用机理研究”(XJ2023G275)的阶段性研究成果。

参考文献

- [1] 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[J]. 中国合作经济, 2022(10): 4-31.

-
- [2] 刘伟, 翁俊芳. 作为政治学方法论的理性选择制度主义: 内在张力与发展限度[J]. 学习与实践, 2021(2): 40-49. <https://doi.org/10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2021.02.005>
- [3] [韩]河连燮. 制度分析: 理论与争议[M]. 李秀峰, 柴宝勇, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 22.
- [4] 宋肖肖, 姚佳胜, 李颖芳. 高等职业教育考试招生政策的历史变迁与未来展望——基于历史制度主义视角[J]. 教育与职业, 2023, 1026(2): 20-26. <https://doi.org/10.13615/j.cnki.1004-3985.2023.02.011>
- [5] 刘圣中. 历史制度主义[M]. 上海: 上海人民出版社, 2010: 5.
- [6] 关于进一步办好农村中等职业学校农业类专业的意见[J]. 中国职业技术教育, 1996(8): 36-38.
- [7] 教育部. 教育部关于加快发展中等职业教育的意见[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/200502/t20050228_181879.html, 2023-03-15.
- [8] 教育部. 关于加快发展面向农村的职业教育的意见[EB/OL]. <http://jyt.shaanxi.gov.cn/news/jiaoyutingwenjian/201212/21/5908.html>, 2023-03-15.
- [9] 教育部. 国家职业教育改革实施方案[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201904/t20190404_376701.html
- [10] 全国人民代表大会. 中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686375.htm, 2023-03-15.
- [11] 袁利平, 李君筱. 我国高等教育扶贫政策的演进逻辑与未来展望——基于历史制度主义的视角[J]. 清华大学教育研究, 2021, 42(5): 126-139. <https://doi.org/10.14138/j.1001-4519.2021.05.012614>
- [12] 常玲玲, 毛艳. 我国民族地区职业教育扶贫政策变迁的制度逻辑——基于历史制度主义的分析[J]. 中国职业技术教育, 2022(9): 16-22.
- [13] 张瀚文, 杨颖秀. 新时代我国引智政策建设的历史回溯与未来展望——基于历史制度主义的分析[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2022(2): 154-161+174. <https://doi.org/10.16164/j.cnki.22-1062/c.2022.02.020>