

1978~2023年以来农民职业教育培训政策的发展与嬗变逻辑

梁建华^{*#}, 陈磊, 张枏, 巫鹏, 史瑞姣

广州华立学院管理学院, 广东 广州

收稿日期: 2025年1月6日; 录用日期: 2025年2月10日; 发布日期: 2025年2月17日

摘要

基于麦克唐纳尔(L. M. McDonnell)和埃尔莫尔(R. F. Elmore)政策工具视角, 运用NVIVO 12质性分析软件, 从政策工具和政策内容两个维度, 总结分析1978年以来我国农民职业教育培训政策制定与实施过程中存在的问题。研究发现: 一是政策工具类型使用呈现失衡性, 能力建设工具与命令工具使用过溢。二是政策内容之间的差异性较大, 培养培训体系与经费保障内容过于密集。本文旨在为我国农民职业教育培训政策的学理认识, 厘清其政策依据, 探索我国农民职业教育培训政策发展与嬗变逻辑。

关键词

改革开放, 职业教育, 政策工具, 文本分析, 农民培训, 政策变迁

The Development and Transmutation Logic of Farmers' Vocational Education and Training Policies Since 1978~2023

Jianhua Liang^{*#}, Lei Chen, Cong Zhang, Peng Wu, Ruijiao Shi

School of Management, Guangzhou Huali College, Guangzhou Guangdong

Received: Jan. 6th, 2025; accepted: Feb. 10th, 2025; published: Feb. 17th, 2025

Abstract

Based on L. M. McDonnell and R. F. Elmore's policy tools perspective, using NVIVO 12 qualitative

^{*}第一作者。

[#]通讯作者。

文章引用: 梁建华, 陈磊, 张枏, 巫鹏, 史瑞姣. 1978~2023 年以来农民职业教育培训政策的发展与嬗变逻辑[J]. 教育进展, 2025, 15(2): 299-313. DOI: 10.12677/ae.2025.152242

analysis software, the study summarizes and analyzes the problems in the formulation and implementation of vocational education and training policies for farmers in China since 1978 from the dimensions of policy tools and policy content. The study found that: firstly, the use of the type of policy tools presents an imbalance, with an overflow of the use of capacity building tools and command tools. Secondly, there is a big difference between the policy contents, and the training system and financial guarantee contents are too intensive. The purpose of this paper is to provide a theoretical understanding of China's farmers' vocational education and training policy, to clarify its policy basis, and to explore the logic of the development and transmutation of China's farmers' vocational education and training policy.

Keywords

Reform and Opening Up, Vocational Education, Policy Instruments, Textual Analysis, Farmer Training, Policy Change

Copyright © 2025 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. 问题的提出

1978年《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定》提出国家对农业的支持不够,农业科研和教育长期未得到应有的重视,此后政府陆续出台相关政策推进农民职业教育与培训、新型职业农民队伍建设[1]。本研究基于麦克唐纳尔(L. M. McDonnell)和埃尔莫尔(R. F. Elmore)政策工具视角,构建三维分析框架,运用 NVIVO 12 质性分析软件,从政策工具和政策内容两个维度对 1978~2023 年农民职业教育与培训政策文本进行计量分析,梳理政策的演进脉络,总结分析改革开放 45 年以来,我国农民职业教育培训政策实施制定与实施过程中存在的问题,意在为我国农民职业教育培训政策的学理认识,厘清其政策依据,探索我国农民职业教育培训政策发展与嬗变逻辑,以党的二十大精神为指引,实现农业的高质量发展,使我国由农业大国转变为农业强国,实现新时代中国特色社会主义农业强国建设目标[2]。

2. 框架的构建

(一) 三维分析框架的构建

政策工具指政府采取的具体行动路径和机制,旨在解决政策难题、达成政策目标的统称,决策者选择政策工具不仅是体现其政策理念和政治价值的核心要素,也是调控政策行动的有效手段和保障政策质量的重要途径[3][4]。当前政策文本研究中常见的二维分析框架已经成为一种普遍运用的形式。随着研究的不断深入,学者们开始探索政策的各个基本要素,并根据研究目的和政策内容,逐渐增加分析维度,形成了三维分析框架。阶段分析作为一种重要的政策研究方法,通常以重要事件节点或重大战略变化的选择作为特定历史时期的划分标准[5]。

借鉴麦克唐纳尔(L. M. McDonnell)和埃尔莫尔(R. F. Elmore)政策工具分类方法,在其基础上,构建了 X 维度(政策工具)、Y 维度(政策内容)和 Z 维度(政策时间序列)三维分析框架,利用 Nvivo 12 软件对 1978 年以来 59 份农民职业教育与培训政策文本进行分析。其中, X 维度涉及对农民职业教育与培训政策文本中政策工具使用频率的统计,描述其特点及结构关系; Y 维度则分析了农民职业教育与培训内容的频率及分布情况,探讨了政府在注意力上的分配情况; Z 维度则通过政策发布的时间序列变化,解释了政策工具和政策内容在不同时间段的运用结构和受重视程度。三维分析框架如图 1 所示。

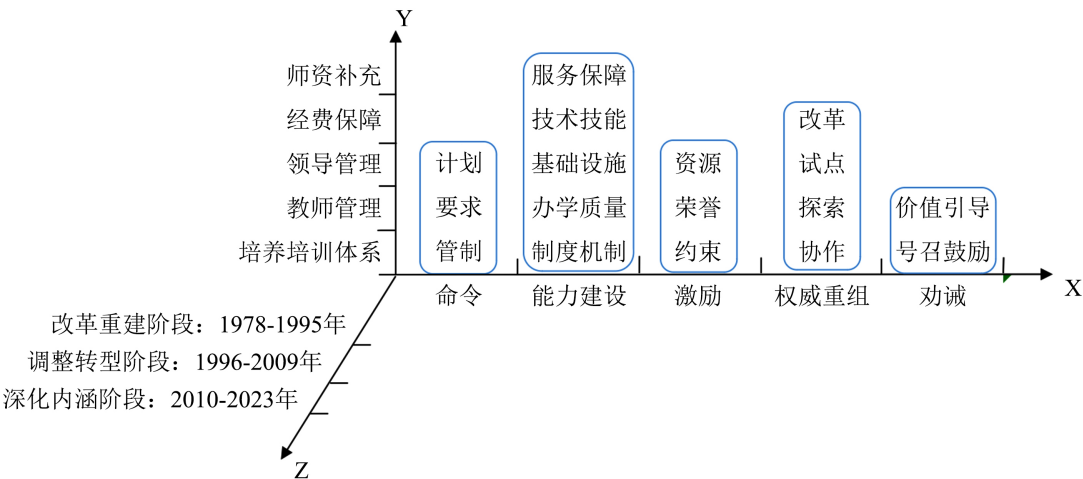


Figure 1. Three-dimensional analytical framework for policy instruments
图 1. 政策工具三维分析框架

(二) 三维分析框架维度的描述

1) X 维度：政策工具

合理选择和使用政策工具关系到政策目标的有效实现，本研究借鉴麦克唐纳尔(L. M. McDonnell)和埃尔莫尔(R. F. Elmore)政策工具分类理论，将农民职业教育与培训政策工具划分为命令工具、能力建设工具、激励工具、权威重组工具、劝诫工具共五种类型。

其中命令工具是一种规范个体和机构行为的规则，具有强迫性，通常由两个要素构成：首先是规定特定社会群体整体行为的政策表述；其次是规定对违反规则者实施的处罚；能力建设工具旨在促进政策更加迅速、有效地实施，政策主体选择和采用这种“投资”的主要目的是推动个体或机构实现其基本功能的长期变革；激励性工具是政策主体通过提供物质补偿或非物质奖励来鼓励政策客体自愿、积极地采取行动；权威重组工具是指个人或组织之间进行的权力转移，旨在提高组织运作效率或改变权力分配；劝诫工具的目的在于通过言辞劝诱，具有说服性的特征，并使用象征或比喻手法来强调价值观念，从而激励公民根据这些价值观展示行为[6]。

2) Y 维度：政策内容

Table 1. Specifics of the policy content dimension (Dimension Y)

表 1. 政策内容维度(Y 维度)具体内容

农民培训政策内容	具体内容
培养培训体系	课程体系；培训管理；培训方式；基础设施；培训类型；专业建设
教师管理	教师培养培训；职务职称评聘；考核激励与绩效工资；资格准入与岗位评聘；师资建设
领导管理	思想领导；组织领导；行政领导
经费支持	中央经费；地方经费；专项经费；企事业单位经费；其他
师资建设	职教师资培训基地；企事业单位聘用专职或兼职教师；普通高校毕业生；发达地区学校教师、校长；专家、技能人才、专业人员

根据《农业部、财政部、共青团中央关于印发开展跨世纪青年农民科技培训工程试点工作的意见的通知》《教育部关于实施农村实用技术实用技术培训计划的意见》等农民职业教育培训政策提及的措施、目标、实现路径，将 Y 维度划分为培养培训体系、教师管理、领导管理、经费支持、师资建设五个父节点，在五个层面中，分别划分了若干子节点。具体内容见表 1。

3) Z 维度：政策发展过程

随着改革开放的不断推进，“农科教相结合”、基础教育、职业教育、成人教育等一系列改革探索不断展开，旨在促进农村职业教育的复兴和重建。在新的形势下，党和国家将发展重心转移到社会主义现代化建设上，加速农业发展步伐、积极推行生产责任制成为新的工作重点，而农民职业教育培训则成为其中不可或缺的组成部分[7]。为了解政策工具和内容的变化趋势，明确政府的偏好选择，以及加深对我国农民职业教育培训政策的理论认识，厘清其政策依据，本研究将政策工具的时间序列作为第三个分析维度，以 1978 年国务院发布《关于扫除文盲的知识》、1996 年全国人大通过《中华人民共和国职业教育法》以及 2010 年国务院办公厅发文《国务院办公厅关于进一步做好农民培训工作的指导意见》三个政策文件的颁布或发布为重要事件，选择 1978 年、1996 年和 2010 年为重要时间节点，将我国农民职业教育培训政策的发展划分为 3 个阶段，即 1978~1995 年的政策改革重建阶段、1996~2009 年的政策调整转型阶段以及 2010~2023 年的政策深化内涵阶段。

3. 政策文本量化与分析

(一) 政策文本选择与编码

本研究通过政府各门户网站、北大法宝数据库检索“农民职业教育与培训”“农民职业教育”“职业教育”“农民培训”、“农民”等关键词，检索出 1978~2023 年的政策文本，为确保所选政策文件具有代表性，在文件筛选时遵循以下原则：其一是政策类型主要为意见、通知、决定等，其二是政策文本中部分直接与农民职业教育与培训有关，部分与农民职业教育与培训对象的全体农民有关，部分与职业教育事业有关；其三是，仅选取中央、各部委颁布的政策，剔除地方性法规、行业标准等文件，最终得到政策文本共计 59 份。见表 2~4。

Table 2. List of policy texts on farmer training (Intercepts)
表 2. 农民培训政策文本一览表(截取部分)

序号	发文时间	政策文件名称	发文单位	发文号
改革重建阶段(1978~1995)				
1	1978.11	关于扫除文盲的指示	国务院	——
2	1982.06	县办农民技术学校暂行办法	教育部	教工农字[1982] 12 号
.....				
9	1994.53	农业部关于实施“绿色证书工程”意见的通知	国务院办公厅	国办发[1994] 41 号
10	1995.12	国家教委关于印发《示范性乡(镇)成人文化技术学校规程》的通知	国家教育改革委员会	教成[1995] 11 号
调整转型阶段(1996~2009)				
11	1996.05	中华人民共和国职业教育法	全国人大常委会	——

续表

12	1997.06	关于实施社区“千校百万”外来务工青年培训计划的意见	劳动和社会保障部(含劳动部)(已撤销)	劳部发[1997] 200 号
.....				
37	2009.02	教育部关于切实做好返乡农民职业教育和培训等工作的通知	教育部	教职成[2009] 5 号
38	2009.05	人力资源和社会保障部、财政部关于进一步规范农村劳动者转移就业技能培训工作的通知	人力资源和社会保障部、财政部	人社部发[2009] 48 号
深化内涵阶段(2010~2023)				
39	2010.01	国务院办公厅关于进一步做好农民培训工作的指导意见	国务院办公厅	国办发[2010] 11 号
40	2011.1	教育部等九部门关于加快发展面向农村的职业教育的意见	教育部、国家发展和改革委员会、科学技术部、财政部、人力资源和社会保障部、水利部、农业部、国家林业和草原局、国家粮食局	教职成[2011] 13 号
.....				
58	2022.04	农业农村部办公厅关于做好 2022 年高素质农民培育工作的通知	农业农村部科技教育司	农办科[2022] 10 号
59	2023.05	农业农村部办公厅关于做好 2023 年高素质农民培育工作的通知	农业农村部办公厅	农办科[2023] 11 号

Table 3. Statistics on policy issuing subjects
表 3. 政策发文主体统计表

发文主体	数量	占比
国务院	14	13.46%
教育部办公厅	12	11.54%
教育部	11	10.58%
农业农村部	11	10.58%
财政部	7	6.73%
农业农村部办公厅	6	5.77%
人力资源和社会保障部	4	3.85%
中共中央	4	3.85%
农业农村部办公厅	4	3.85%
国务院办公厅	3	2.88%

续表

共青团中央	2	1.92%
国家教育委员会	2	1.92%
中华人民共和国常务委员会	2	1.92%
劳动保障部	2	1.92%
国务院扶贫开发办	2	1.92%
国家发展和改革委员会	2	1.92%
其他	16	15.38%

Table 4. Statistical table on types of policies
表 4. 政策类型统计表

政策类型	发文数量	占比
通知	30	50.85%
意见	16	27.12%
决定	4	6.78%
法规	2	3.39%
条例	2	3.39%
规划	2	3.39%
指示	1	1.69%
办法	1	1.69%
规定	1	1.69%

1) 政策工具编码

Nvivo 是一款功能强大的质性(Qualitative Analysis)分析软件,能够有效处理与分析不同类型数据,能够分类、排序、整理文本并使其数据化,在学术界具有广泛的用户群体,深受学术界认可。本研究运用 Nvivo 12 软件对 59 份政策文本进行三级逐级开放式编码,在第一级编码阶段,坚持价值中立和客观态度,逐句逐段地阅读文本,并在保留原始含义的基础上建立了若干个“自由节点”,比如创建“建立县、乡、村三级实用型、开放型的农民文化科技教育培训体系,把职业学校和成人学校办成人力资源开发、技术培训与推广、劳动力转移培训和扶贫开发服务的基地”“重点加强农业农村部农民科技教育培训中心和县、乡农民科技教育培训基地的建设”等参考点,完成了第一级编码。接着,对已有的“自由节点”进行归纳总结,建立类属关系,形成了第二级编码,例如将“建立县、乡、村三级实用型、开放型的农民文化科技教育培训体系,把职业学校和成人学校办成人力资源开发、技术培训与推广、劳动力转移培训和扶贫开发服务的基地”“重点加强农业农村部农民科技教育培训中心和县、乡农民科技教育培训基地的建设”等归纳为子节点“培训基地建设”,从而完成了第二级编码。最后,提取第二级编码的核心概念,进行分析合并,建立了“父节点”,比如将“培训基地建设”“设施完善”“平台搭建”等子节点归纳为“基础设施建设”,完成了第三级编码,最终形成了 15 个一级节点、60 个二级子节点、1872 个参考点(一次编码形成一个参考点)。具体编码示例如表 5 所示。

Table 5. Examples of coding of policy tools for vocational education and training of farmers
表 5. 农民职业教育培训政策工具编码示例

政策工具维度(父节点)	一级子节点	二级子节点	参考点
命令型工具	管制	应当；务必；统筹；命令执行；禁止；必须；管理规范	471
	要求	要求	
	计划	计划；规划	
激励工具	资源激励	拨款；设立基金；经费；物质；补贴	259
	荣誉激励	表彰；荣誉奖励	
	约束激励	批评；处罚；通报；整顿	
能力建设工具	制度机制建设	制度完善；制度建设；体系完善；体系建设	925
	技术技能提升	职业教育；技术推广；培养培训；技能提升；技术技能培训；国际交流	
	基础设施建设	基地建设；设施建设；平台搭建	
	办学质量提升	教育质量；教育发展水平；办学效益；	
	服务保障	信息服务；用工信息；供求信息；就业指导服务；咨询服务	
	办学	企业办学；社会团体办学；社会组织办学；个人办学；联合办学	
权威重组工具	体制改革	教育体制改革；改革开放；综合改革；深化改革；转变职能；探索；试点	93
劝诫工具	价值引导	先进典型；示范；引导；宣传	114
	号召鼓励	鼓励；号召	

2) 政策内容编码

基于已构建的三维分析框架，将政策内容作为节点，对 59 份政策文本中有关农民职业教育培训的内容遵循在同一份政策文本中可能出现同一个农民职业教育与培训政策内容运用相同的政策工具在统计时只记录一次、对于相同的政策工具但是不同的农民职业教育与培训政策内容则全部统计的原则进行编码，最终得到 17 个一级节点、57 个二级子节点、1565 个参考点(一次编码形成一个参考点)，具体编码示例如表 6 所示。

Table 6. Examples of content codes for vocational education and training policies for farmers
表 6. 农民职业教育培训政策内容编码示例

发展阶段		改革重建			总计			
政策工具		阶段 (1978~1995)	调整转型 阶段 (1996~2009)	深化内涵 阶段 (2010~2023)	参考点	百分比	总计百分比	材料来源
命令型	管制	55	111	66	232	12.47%		48
	要求	43	147	27	217	11.67%	25.32%	41
	计划	3	10	9	22	1.18%		17

续表

激励型	资源激励	26	113	93	232		12.47%		49
	荣誉激励	3	8	8	19	257	1.02%	13.82%	11
	约束激励	1	2	3	6		0.32%		5
能力建设型	制度机制建设	7	60	63	130		6.99%		42
	技术技能提升	83	321	211	615		33.06%		55
	基础设施建设	7	31	25	63	925	3.39%	49.73%	32
	办学质量提升	8	11	15	34		1.83%		17
	服务保障	2	16	8	26		1.40%		15
	办学	7	36	14	57		3.06%		19
劝诫型	价值引导	1	15	35	51	114	2.74%	6.13%	30
	号召鼓励	5	31	27	63		3.39%		31
权威重组型	体制变革	20	36	37	93	93	5.00%	5.00%	34
总计	参考点总量	271	948	641	1860	1860	100%	100%	59
	总计百分比	14.57%	50.97%	34.46%					

(二) 政策文本分析

1. X 维度分析：政策工具使用比重趋于失衡

在政策理论中，如果某种政策工具的使用比重较低，其实际效果不仅会减弱，而且可能会影响其他政策工具的协调性和实施效果[8]。当然，政策工具使用的比重平衡并非要求所有政策工具类型的使用均等，而是应根据政策工具的要素特征和农民职业教育与培训的发展需求进行调整，通过科学合理的组合来实现最佳的政策效果[9]。

表 7 统计结果显示，我国当前的农民职业教育培训政策综合运用了五种不同类型的政策工具，即命令型、激励型、能力建设型、劝诫型和权威重组型，以全面支持和促进农民职业教育与培训的发展。然而，这五种政策工具的使用情况存在明显差异，导致政策工具使用比例失衡，无法满足我国农民职业教育与培训的需要，以及适应不同政策工具特征的需求。

具体而言，命令型和能力建设型工具被广泛运用，分别出现 925 次和 471 次，占比分别达 25.32%和 49.73%；其次是激励型政策工具，共计出现 257 次，占比 13.82%；而劝诫型和权威重组型政策工具的使用次数较少，分别为 114 次和 93 次，占比分别为 6.13%和 5%。这表明，在政府政策中，劝诫、激励和系统变革工具的应用相对不足，政府更注重农民的能力建设和提升，倾向于通过宏观调控手段维护市场稳定，减少不确定性，并通过外部的政策手段全面促进农民职业教育与培训的良性发展。

然而，对于激励型、劝诫型和权威重组型政策工具的使用不足，尤其是对劝诫型和权威重组型政策工具的重视程度不够，这表明政府在农民职业教育与培训政策的选择上存在一定的失衡。具体分析如下：

(1) 能力建设型工具使用过溢，子政策工具使用频次差距过大

能力建设型工具的使用比例为 49.73%，接近一半，子政策工具使用频次由高到低分别为技术技能提升、制度机制建设、基础设施建设、办学、办学质量提升、服务保障，占比为 33.06%、6.99%、3.39%、3.06%、1.83%、1.40%，技术技能提升工具与服务保障工具分别代表了能力建设型工具的最大值与最小值，使用频次相差 589 次，比其余任一政策工具的总频次都高，表明政府更倾向于提高农民职业技术技能，

通过技术技能提升,增强农民就业竞争力,除了技术技能提升工具外,其余子政策工具占比均不足 10%,尤其是服务保障工具,表明政府提供职业教育培养培训的服务保障较为欠缺,仅占 1.4%,仍有巨大提升的空间。

(2) 命令型工具使用较为均衡,但计划工具重视不够

在命令型工具方面,管制与要求类工具的使用频率相差 15 次,与计划工具相差 210 次。具体而言,管制工具主要集中在公共品管制方面;社会性管制旨在规避农民职业教育与培训项目的风险,其占比达到 25.32%,表明政府在这方面积累了一定的经验,而要求工具分为按照要求和应当采取两部分,其中按照要求的占比较高。至于计划类工具,其占比不到 2%,政策分析表明,缺乏计划可能意味着缺乏对农民职业教育培训长期发展方向和需求的深入分析和规划,这可能限制了政策的长期影响和可持续性,可能会对后续的政策评估和新政策制定造成一定不便。

(3) 激励、劝诫和权威重组工具处于较为边缘的地位

劝诫、激励和系统变革工具在政策工具设计中相对不够突出,三者使用频次为 257、114、93 次,占比为 13.82%、6.13%、5%,后两者不足 10%,主要侧重于采用价值引导、号召鼓励、资源激励、约束激励等方式。这些工具为农民职业教育培训提供了指引,为探索和建设符合我国特点的农民职业教育培训政策提供了更多可能性。

总体而言,农民职业教育培训政策体系中,命令型工具、能力建设型工具有着更为直接和更强的拉动作用,激励、劝诫和重组工具的边缘缺位也暴露出市场机制第三方在农民职业教育培训中的参与度不足,社会力量缺乏参与农民职业教育培训的积极性,政府仍旧处于“输血式”主导的地位,缺乏社会第三方力量自发式“造血”行为,因此亟需要政府平衡政策工具的使用,促进农民职业教育培训的长远发展[10]。

Table 7. Coding statistics for econometric analyses of policy instruments
表 7. 政策工具计量分析编码统计表

发展阶段					总计			
政策工具		改革重建 阶段 (1978~1995)	调整转型 阶段 (1996~2009)	深化内涵 阶段 (2010~2023)	参考点	百分比	总计百 分比	材料 来源
命令型	管制	55	111	66	232	12.47%		48
	要求	43	147	27	217	11.67%	25.32%	41
	计划	3	10	9	22	1.18%		17
激励型	资源激励	26	113	93	232	12.47%		49
	荣誉激励	3	8	8	19	1.02%	13.82%	11
	约束激励	1	2	3	6	0.32%		5
能力建设型	制度机制建设	7	60	63	130	6.99%		42
	技术技能提升	83	321	211	615	33.06%		55
	基础设施建设	7	31	25	63	3.39%	49.73%	32
	办学质量提升	8	11	15	34	1.83%		17
	服务保障	2	16	8	26	1.40%		15
	办学	7	36	14	57	3.06%		19

续表

劝诫型	价值引导	1	15	35	51	114	2.74%	6.13%	30
	号召鼓励	5	31	27	63		3.39%		31
权威重组型	体制变革	20	36	37	93	93	5.00%	5.00%	34
总计	参考点总量	271	948	641	1860	1860	100%	100%	59
	总计百分比	14.57%	50.97%	34.46%					

2. Y 维度分析

Table 8. Coding statistics for policy content measurement analysis

表 8. 政策内容计量分析编码统计表

发展阶段		改革重建 阶段 (1978~1995)	调整转型 阶段 (1996~2009)	深化内涵 阶段 (2010~2023)	合计				
政策内容					参考点	百分比	总计百分比	材料来源	
培养培训 体系	课程体系	0	17	26	43		2.75%		22
	培训管理	16	178	171	365		23.35%		46
	培训方式	0	46	53	99	1211	6.33%	77.48%	31
	培训类型	22	337	331	690		44.15%		57
	培训内容	0	3	11	14		0.90%		6
教师管理	师资培养培训	10	20	14	44		2.82%		23
	职务职称评聘	1	10	2	13		0.83%		7
	考核激励与绩效工资	22	9	5	36	101	2.30%	6.46%	12
	资格准入与岗位聘任	3	5	0	8		0.51%		8
领导管理	思想领导	1	5	9	15	57	0.96%	3.65%	13
	组织领导	3	15	24	42		2.69%		27
经费保障	中央	3	16	4	23		1.47%		16
	地方	11	39	10	60		3.84%		28
	专项经费	1	4	3	8	153	0.51%	9.79%	8
	企事业单位	1	21	10	32		2.05%		19
	其他	4	19	7	30		1.92%		20
师资补充	来源渠道	14	14	13	41	41	2.62%	2.62%	19
总计	参考点总量	112	758	693	1563	1563	100.00%	100.00%	59
	总计百分比	7.17%	48.50%	44.34%					

根据表 8 的统计结果显示,农民职业教育培训政策重点集中在农民职业教育培训管理和培训类型方面,缺乏对农民职业教育培训教师的补充关注。纵观 53 份政策文本内容,师资补充维度的来源渠道次数最少,仅有 41 次,占比为 2.62%;教师管理维度中师资培养培训也同样只有 44 次,占比 2.82%,表明政府对农民职业教育与培训师资的投入依然不足,如培训机构普遍反映师资影响培训质量。

师资建设与来源渠道相对较为欠缺和狭窄,师资的来源主要依赖于以下:一、企事业单位聘用专职或兼职教师;二、普通高等学校毕业生;三、专家、技术技能人才;四、发达地区学校教师或校长;五、职教师资基地的培训。但 2019 年国务院发布的《国家职业教育改革实施方案》第十二条规定:从 2019 年起,职业院校、应用型本科高校相关专业教师原则上从具有 3 年以上企业工作经历并具有高职以上学历的人员中公开招聘,特殊高技能人才(含具有高级工以上职业资格人员)可适当放宽学历要求,2020 年起基本不再从应届毕业生中招聘[8]。这将意味着农民职业教育培训师资的来源渠道进一步缩小。在培养培训体系、教师管理、领导管理和经费保障方面,主要聚焦于培训管理、培训类型、师资培养培训、考核激励与绩效工资、组织领导、地方财政,农民职业教育与培训政策的核心工具为命令型和能力建设型,由此可以看出,政府对农民职业教育与培训的培养与师资建设都有具体而明确的要求。

3. Z 维度分析

依据表 7、表 8、图 2 和图 3 统计数据所示,我国农民职业教育与培训政策工具和政策内容在不同的发展阶段存在明显的差异,呈现出不一样的发展趋势。

(1) 改革重建阶段:1978~1995

1978 年伴随着改革开放号角的吹响,国家开始部署与开展农民职业教育培训重建工作,党和国家将重点转移到社会主义现代化建设上,加快农业发展步伐,积极推行生产责任制成为新的工作任务,农民职业教育培训是其中不可或缺的一环。该阶段政策工具使用比例为 14.57%,政府对能力建设工具、命令工具的使用表现出较高的兴趣和偏好,使用次数最多;改革开放初期,权威重组工具的使用也在提上日程;劝诫工具使用次数最少,仅有 5 次,在子政策工具中,约束激励、价值引导的使用较少,次数皆为 1 次。纵观政策文本内容,该阶段主要任务是探索农民职业教育培训类型和培训管理方式,重点关注培训师资的考核激励与岗位聘任方式。

(2) 调整转型阶段:1996~2009

1996~2009 年,政策调整转型阶段,政策工具的使用呈现井喷式增长,政策工具的设计也愈加多元化,该阶段的政策特点是具有较好连贯性和高度的灵活性,政策工具使用比例达到 50.97%,能力建设工具中的技术技能提升工具使用次数激增,达到了 321 次,同比增长了 286.74%;号召鼓励与资源激励也得到一定的重视,使用次数逐渐增长;荣誉激励、约束激励、计划等工具尚未得到足够的重视,使用次数不足 10 次。政策文本中,经费保障维度,中央与地方共同发力,带动企事业单位加大对培训经费的投入。由此看出,此阶段政府更加重视农民职业教育与培训、城市化建设、农村劳动力转移等现实问题,社会力量也被鼓励参与到农民职业教育与培训、提升农民技术技能与就业能力中来。

(3) 深化内涵阶段:2010~2023

2010~2023 年,政策内涵深化阶段,政策工具逐渐完善,工具的使用也相对成熟,但工具使用结构失衡情况加重,能力建设工具虽然增幅放缓,但与其他四个政策工具的使用次数差距仍然较大,能力建设仍为本阶段的发展重点;命令工具有所降温,趋于缓和并逐渐与激励工具持平,表明政府对于行政手段增加农民职业教育培养的偏向稍加回正;劝诫与权威重组仍处于边缘地带,荣誉激励、办学、服务保障、技术技能提升、中央地方经费保障、培训教师职务评聘增幅不显著,甚至出现大幅度降低,表明政府在这些方面缺乏对应的支持和重视,在今后的政策布局中建议有所侧重于加强。

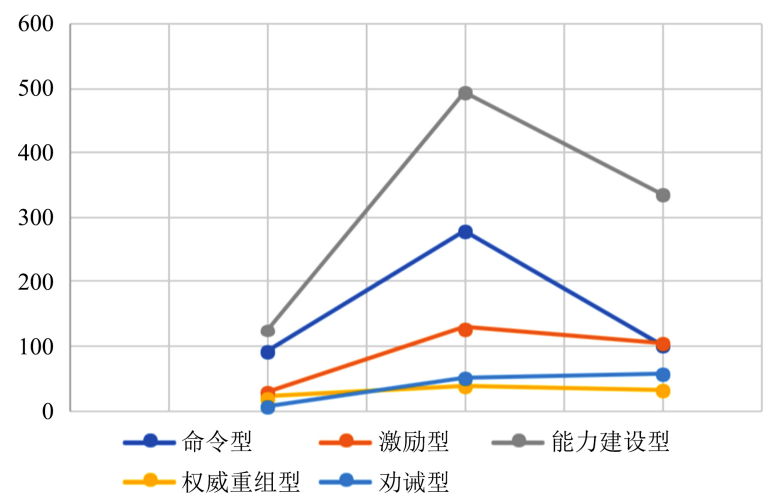


Figure 2. X-axis policy tool using time series

图 2. X 轴政策工具使用时间序列

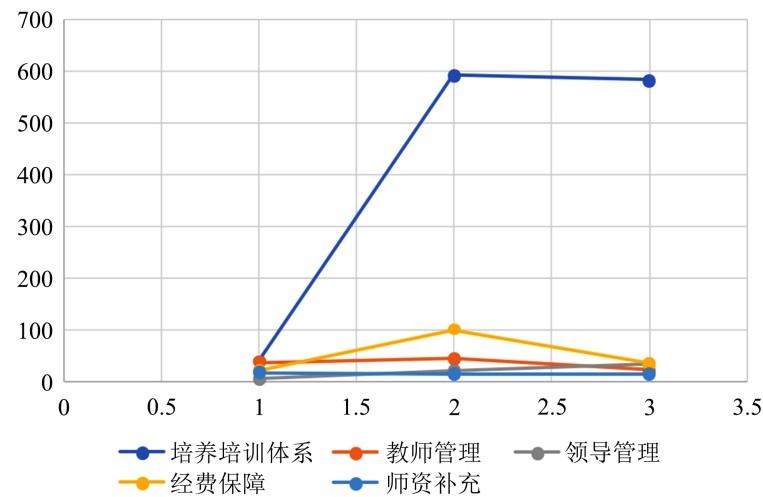


Figure 3. Y-axis time-series changes in policy content

图 3. Y 轴政策内容时间序列变化

4. 结论与建议

(一) 结论

1. 政策工具类型使用呈现失衡性，能力建设工具与命令工具使用过溢

如上所述，我国农民职业教育培训政策工具类型使用结构具有较为明显的失衡性，主要表现在以下两个方面：一是政策工具整体结构失衡。具体表现为，不同政策工具使用占比具有较大的差异性，能力建设使用过溢，使用占比为 50.64%，命令工具次之，占有 25%，而劝诫、权威重组、劝诫工具存在显著的缺位与不足，三者使用次数百分比之和仍低于命令工具。二是政策工具内部使用结构失衡。具体表现为，首先，能力建设工具中，主要聚焦于技术技能提升，而对服务保障工具、办学质量提升工具、基础设施建设工具使用较少，且工具内部使用次数的极差达到 589 次之高，为所有政策工具内部子政策工具差值之最；其次，命令型工具主要以管制、要求为主，而对计划使用较少；再次，激励性工具主要以资源激励为主，较少关注荣誉激励与约束激励；最后，劝诫型工具、权威重组型工具的使用次数占比均低于 10%，分别为 3.74%、4.49%、5%。

2. 政策内容之间的差异性较大，培养培训体系与经费保障内容过于密集

目前，我国农民职业教育培训政策内容之间存在显著差异，主要聚焦于培养培训体系与经费保障，缺乏对教师管理、领导管理和师资补充。在增长幅度角度看，政策内容增幅由高至低的排序是培养培训体系、经费保障、师资补充、教师管理和领导管理，该排序揭示了政府对我国农民职业教育培训问题的基本价值取向与认定。培养培训体系与经费保障在各个阶段的增幅均高于其他内容要素，经费保障在前期的关注度相对较低，随着政府对农民职业教育培养培训工作的重视，中央、地方政府、企事业单位共同发力，1996~2009 年间其比重显著提高。从占比来看，政府在制定农民职业教育培养培训时严重忽视师资补充、领导管理、教师管理，由此带来政策体系建设的协调性失衡，使得政策实施效果受到影响。从政策的配套设计来看，以培养培训体系为例，培训体系、培训方式、专业建设占比分别为 1.55%、3.57%、0.5%，三者比重合计不足 10%；经费保障中，专项经费占比偏低，地方政府占比偏高。由此建议，政府应重视对农民职业教育培养培训政策培训体系的建设、培训方式的研究、专业建设力度的加强、课程体系的开发，同时适当加大专项经费支持力度，减轻地方政府财政负担。

(二) 建议

1. 合理调配并优化五种政策工具，降低能力建设、命令工具的使用

适当对能力建设、命令工具降温，降低其使用频次，合理调配、运用激励、权威重组、劝诫工具，发挥激励工具在资源、荣誉、约束方面的激励作用，利用权威重组工作在农民职业教育培训发展出现问题时进行适当的变革与调整，发挥劝诫工具在政策落实时的价值引领与号召鼓励的作用。具体措施如下：

(1) 充分发挥五种政策工具的优势和功能，避免政策工具使用的单一

能力建设、命令工具已使用较多，可以适当减少使用频率，而激励、权威重组、劝诫工具并没有得到政府足够的重视，尚有较大的探索与利用空间，仍有较大的开发潜力，政府应着力从这三个方面入手，制定出更多合理的政策，充分发挥三种政策工具的优势与功能，使其与能力建设、命令工具相互作用相互配合，共同促进农民工职业教育培养培训的发展。

(2) 调整政策工具中子政策工具的使用，优化其内部关系

首先，调整能力建设工具中技术技能提升、制度机制建设、基础设施建设、办学质量提升、服务保障工具的使用，优化其五者的比例关系，如提升农民职业教育培养培训的服务保障支持力度，大中城市充分发挥教育资源的优势，组织引导，加大对农村农民教育的帮助，为广大农民提供切实有效的服务。其次，调整命令工具中管制、要求与计划工具的使用，如，减少对农民职业教育培训政策实施的管制与

要求,计划工具的使用要求明确、细化政策条目并明确实施路径。再次,提高激励工具、劝诫工具的使用,善于发挥劝诫工具的价值引导、号召鼓励作用,从资源、荣誉、约束方面多渠道激励培训主体、培训者参与农民职业教育培训的积极性。最后,适度运用权威重组工具,适当重组权责,简政放权,将权威转移给其他个体或机构,提高组织运作效率或改变权力分配,并注意降低运行的成本,重新配置资源、引入新的因素以及防止抵制反抗,如变革当前农民职业教育培训师资的准入制度,提高培训机构自主权,为现有培训师资注入更多新的血液。

2. 缩小政策内容差异性,适当调整政策的关注度配置,协调要素发展

我国农民职业教育培训政策需要适度调整、分配政策的注意力配置,将政策内容的聚焦点从培养培训体系向教师管理、领导管理、经费保障、师资补充适度分散,缩小政策内容差异性,协调各政策要素的均衡发展,发挥政策工具的整体作用。具体措施如下:

(1) 放缓培养培训体系建设步伐,优化内容结构

放缓培养培训体系建设步伐并优化政策内容结构,建议从以下方面着手。首先,可以逐步调整培养培训体系的建设时间表,以确保充分考虑各方面的需求和因素。其次,建立优先级,对培养培训体系中的不同方面进行评估,并确定优先发展的内容,逐步推进,对其他次要的内容可以适度减缓发展速度。此外,开发农民职业教育培养课程体系,加强相关农民工职业教育专业建设。同时,建立健全的政策评估与监测机制,及时了解培养培训情况和效果,并根据评估结果调整培养培训方向和内容。此外,还可以鼓励各地区在农民职业教育培训领域进行创新实践,探索适合当地实际情况的培训模式和内容,为政策制定提供参考和借鉴。

(2) 协调经费保障中各主体分配比例

首先,建立健全经费分配机制,明确中央与地方政府在农民职业教育培训经费保障中的责任分工和财政拨款比例。其次,可以加强对农民职业教育培训经费使用情况的监督和评估,确保资金使用效益最大化,避免资源浪费和重复投入。此外,鼓励社会资本、企事业单位等多元化主体参与农民职业教育培训,通过引入外部资金和资源,缓解财政压力,提高资金利用效率。最后,可以加强对各级政府部门和单位的财政监管和考核,建立激励机制,对于经费使用效率高、成效明显的单位给予奖励,对于浪费资源、效果不佳的单位进行问责和整改。

(3) 扩充师资补充来源渠道

首先,应鼓励专家和技能人才参与农民职业教育培训,提供适当的培训和奖励措施,以吸引更多优秀人才投入师资队伍中。其次,加强与发达地区学校的合作交流,通过合作办学、师资互派等方式,引进一流教师资源,提升农村教育水平。(这个根本点没有把握好,农民培训的师资,一般用的都不是农村教育的师资)此外,政府还应鼓励高校毕业生到农村从事教育工作,提供政策支持和激励措施,如奖学金、住房补贴等,以吸引更多优秀毕业生到农村支教。同时,加强师资基地建设,培养和造就更多适应农村教育需求的教师,包括通过提供专业培训、实习实训等方式,培养农村教育特色的专职教师。此外,政府还应鼓励企事业单位聘用教师,提供相关政策支持和税收优惠政策,吸引企业和社会机构参与农村教育事业,共同培养农村教育师资。最后,政府应加大对专职教师的培训和招聘力度,提高他们的专业素养和教学水平,确保农民职业教育培训师资队伍的整体质量。

(4) 优化教师管理体系

优化教师管理体系,政府可以采取多方面的措施。首先,应加强教师的培训和提升,建立健全的培训机制,注重教师专业发展和能力提升,以更好地适应农村教育的需求。其次,建立科学合理的职务职称评聘制度,根据教师的工作业绩和专业能力进行评定和晋升,同时加强对评审程序的监督和管理,确

保公平公正。第三,建立绩效考核和激励机制,将教师的工作表现和教学成果与奖励挂钩,建立相应的绩效工资制度,激发教师的工作积极性。最后,规范教师的资格准入标准和岗位聘用程序,确保教师的专业能力和素质符合岗位要求,加强对岗位聘用过程的监督和管理,以保障教师队伍的稳定和健康发展。

基金项目

广东省高等教育学会“十四五”规划 2024 年高等教育研究课题(项目编号:24GQN55)。

参考文献

- [1] 王羽菲,祁占勇.新中国成立 70 年来我国农民职业教育培训的嬗变轨迹——基于政策与法律文本的分析[J]. 职业技术教育, 2019, 40(36): 19-28.
- [2] 张鸿雁,乔富强,杨腾.加快建设社会主义现代化农业强国路径探索——学习贯彻落实党的二十大精神[J]. 农村经济与科技, 2023, 34(15): 25-28.
- [3] Capano, G. and Lippi, A. (2016) How Policy Instruments Are Chosen: Patterns of Decision Makers' Choices. *Policy Sciences*, 50, 269-293. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9267-8>
- [4] 彼得斯,冯尼斯潘,顾建光.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].北京:中国人民大学出版社,2007.
- [5] 陈曦萌,彭玉兰.中职“双师型”教师队伍建设政策的发展与演进逻辑[J]. 职业技术教育, 2021, 42(20): 17-23.
- [6] [美]弗朗西斯·C·福勒.教育政策学导论[M].第2版.许庆豫,译.南京:江苏教育出版社,2007.
- [7] 国务院.国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL]. 2019-02-13. https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/13/content_5365341.htm, 2023-09-10.
- [8] 芦胜男,刘冬磊,王子朴.基于政策工具视角下我国体育消费政策分析——基于 37 份国家政策文本的内容分析(2014-2019)[J]. 武汉体育学院学报, 2021, 55(1): 51-58.
- [9] 郭锦扬,陈作松.基于政策文本分析的我国学校体育治理体系研究[J]. 体育与科学, 2023, 44(4): 27-38.
- [10] 夏金星.全面乡村振兴视域下农村职业教育培育新型职业农民的政策支撑与优化路径——《全面乡村振兴视域下农村职业教育发展战略研究》评介[J]. 职业技术教育, 2023, 44(21): 51-54.