



# 乡村振兴战略背景下农村职业教育制度的困境及其供给

王珂, 祁占勇

(陕西师范大学 教育学院, 陕西 西安 710062)

**摘要:**乡村振兴战略要求优先发展农村教育事业,农村职业教育对农村教育事业的发展有重要作用。农村职业教育制度是农村职业教育良性运行的基础,包括农村职业教育规范制度、农村职业教育支持制度、农村职业教育激励制度、农村职业教育协调制度、农村职业教育监督制度等方面。当前我国农村职业教育制度存在着规范制度导向偏离、支持制度动力不足、激励制度成效衰微、协调制度缺乏统筹与监督制度落实困难等诸多困境。农村职业教育的健康发展离不开完善的法律法规规范制度、健全的职业培训与资格证书支持制度、充分的奖助与奖励激励制度、科学的教育管理协调制度等农村职业教育制度体系的供给。

**关键词:**乡村振兴战略;农村职业教育;农村职业教育制度;制度供给

中图分类号: G725

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2021) 06-0005-07

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2021.06.001

《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》《国家乡村振兴战略规划(2018—2022年)》中要求把农村教育事业摆在优先位置。农村职业教育贴近农民,扎根农村,对农村教育事业的发展有重大影响。国家对农村和农村职业教育高度的关注对农村职业教育来说,既是一种挑战也是一种机遇。乡村振兴战略背景下,我们需要认真审视农村职业教育制度,明确其存在哪些问题,摆脱农村职业教育制度的困境,发挥农村职业教育制度的切实保障作用,从而使农村职业教育能够得到良性可持续发展。

## 一、农村职业教育制度及其价值意蕴

### (一) 农村职业教育制度的内涵及内容

有关“制度”一词,学者们对其有过各种不同的定义。制度在早期被美国经济学家定义为“大多数人共同的既定的思想习惯”。<sup>[1]</sup>应用写作大百科一书中将制度划分为三层含义,“宏观上是指适应人类社会经济基础与上层建筑的规范;中观上是指针对指社会中某一个方面制定的规则;三是指各类的具体活动、具体单位的纪律、章程及某一类较为具体的行为模式规定。”而“农村职业教育是一种具有地域性的活动,特指举办地点在县级以下农村的各种职业培训与职业教育活动,目的是培养与农村经济社会发展相匹配的各种技术技能型职业人才。”<sup>[2]</sup>基于此,所谓农村职业教育制度是指参与到农村职业教育中的各个成员都需要共同遵守的法律规范、法律准则、规

收稿日期: 2021-03-02

基金项目: 2018年度国家社会科学基金研究阐释党的十九大精神专项课题“弘扬工匠精神研究”(项目编号:18VSJ086)。

作者简介:王珂(1998-),女,江苏南京人,陕西师范大学教育学院2020级硕士研究生,研究方向:职业教育政策;祁占勇(1978-),男,宁夏彭阳人,陕西师范大学教育学院教授,研究方向:职业教育策略与法律研究。

则程序等的统称,并且是以保证职业教育系统中各个主体(包括个人与组织)依照规范的体系进行运行为目的的。

当然,职业教育制度有着不同的分类。董仁忠从制度哲学的角度出发,职业教育制度被划分成“职业教育基本制度与职业教育从属制度。”<sup>[3]</sup>依据制度经济学的理论,职业教育制度有“内在职业教育制度与外在职业教育制度”两个类别。<sup>[4]</sup>李懋依据利益相关者理论提出“职业教育制度涵盖了正式制度、非正式制度和制度实施机制。”<sup>[5]</sup>以上分类虽各自有其依据,却忽视了制度之间的连续性与整体性,割裂了制度之间的内在联系。

“制度关联理论认为,同一系统的制度领域内,不同制度之间相互关联,互为补充,发挥整体作用,广泛协调系统内各个要素。”<sup>[6]</sup>每种制度的产生、发展与变迁,通常都与其他制度有着紧密的联系。制度之间构成一个紧密的,相互影响的系统。制度关联要求制度之间相互配合,从而保证系统的良性协同运行。因此,在农村职业教育制度领域内,也存在着紧密联系的制度系统,如农村职业教育法律制度、职业资格证书和职业培训制度、奖助制度和奖励政策、农村职业教育管理制度、农村职业教育监督和评价制度等,这些制度分别在系统中承担着规范、支持、激励、协调、监督的作用,且各个制度之间相互关联,共同维护农村职业教育制度的运行,使系统整体运转协调。从全局性的角度来看,农村职业教育制度主要涵盖了农村职业教育规范制度、农村职业教育支持制度、农村职业教育激励制度、农村职业教育协调制度、农村职业教育监督制度等五个方面。

农村职业教育规范制度是指维护农村职业教育依照法定方式运行的制度,具体而言,就是系统主体在开展制度活动时,必须遵行的规则。农村职业教育规范制度的内容包括两个层面。宏观上的农村职业教育规范制度是各级行政管理机构针对农村职业教育的方向引导和规范的法律法规。微观上的农村职业教育制度是各级各类的农村职业教育学校根据有关部门的要求,结合自身的情况,制订的学校自身的办学规范和方向引导。农村职业教育规范制度在系统中主要承担着引导的功能,保障了农村职业教育运行不会发生偏离。

农村职业教育支持制度是指推动农村职业教育制度专业化运行的制度,专业化的运行是以一定的资源投入作为基础的,当资源投入小于或等于结果产出时,制度能够发挥推动作用。农村职业教育的支持制度实施主体主要是行政管理部门,包括对农村职业教育的投入、职业资格制度、新型职业农民培育制度等方面。支持制度主要在系统中提供动力,发挥一般性、整体性的促进作用,农村职业教育支持制度

使得农村职业教育资源得以有效利用,通过维护资源与环境的适配,优化配置,保证农村职业教育高质量发展。

农村职业教育激励制度是指确保农村职业教育运行效率的制度。依据美国心理学家斯金纳提出的强化理论,激励的实质可以看作是一种“正强化”。“正强化”是指当系统主体的行为产生对自身有利的结果时,则会重复这一行为,促进目标的实现。农村职业教育激励制度的主要途径包括税收、奖励等方式。激励制度的主体较为多元化,除了政府与地方行政管理机构,企业、个人等社会力量的参与,也是激励制度的重要组成部分。激励制度在系统中并不是普遍性的动力作用者,提高而是通过采取各种手段调动激发部门的主动性和积极性,实现农村职业教育繁荣发展的目标。

农村职业教育协调制度是指保证农村职业教育组织化运行的制度。依据管理学理论,“组织通常具有鲜明的目标导向与严谨的结构,是各个要素有意识协调的活动系统。”<sup>[7]</sup>农村职业教育各要素的组织化动态运行,是凭借协调制度加以调控的。协调制度强调的是系统内部各个主体之间的配合,协同产生作用,推进系统的运转。农村职业教育制度的协调制度主要指的是农村职业教育的管理体制,参与农村职业教育的各个主体集中力量,相互合作,各司其职,共同发展。

农村职业教育监督制度是指纠正农村职业教育运行偏差的制度。农村职业教育存在多方的利益相关者,它们为了不同的利益追求会产生矛盾与冲突,这时监察和督促的行为能够防止系统偏离正确的发展方向。监督制度贯穿整个系统当中,它对农村职业教育规范制度、农村职业教育支持制度、农村职业教育激励制度、农村职业教育协调制度的全过程进行评价和监督,能够体现其余制度在系统中的落实情况,能够适时地反馈给其他制度,进行相应的调整,维持系统的良性运转。农村职业教育的监督制度,内涵广泛,不仅仅是政府部门监督,自我监督,群众监督等多主体的监督制度,还包括农村职业教育的评估体系。

## (二)农村职业教育制度的价值意蕴

首先,农村职业教育制度是农村职业教育良性运行的基础。由于制度是经由特定的历史条件在社会系统中产生的,良性运行和协调发展都是在特定的时间过程和空间条件中展开的。良性运行是一个多因素综合作用的结果,制度在事物发展过程中主要承担了发展路径的控制和合理导向的指引。农村职业教育制度使得农村职业教育的运行机制逐步从无序转向有序。恰当的制度保障了农村职业教育的良性发展。通过农村职业教育领域内的各个制度发

挥其应有的作用,能够维护农村职业教育运行的连续性与稳定性。

其次,农村职业教育制度满足农村职业教育功能发挥的需要。“依据历史唯物主义理论,制度的出现是为了满足人们的某种需要。”<sup>[2]</sup>农村职业教育具有促进农村人口发展的人本性功能以及促进乡村社会发展的社会性功能。人本性功能指的是农村职业教育满足个人发展的需要,发掘人的潜能与价值;社会性功能指的是农村职业教育满足社会发展的需要,促进农业经济产业化。农村职业教育功能的发挥需要农村职业教育制度发挥应有的作用。

最后,农村职业教育制度是农村职业教育现代化发展的保障。“在社会与教育双重转型驱动下,农村社会的现代化必须在结构体系上形成农村教育尤其是农村职业教育现代化的同步跟进与融合共生。”<sup>[9]</sup>农村职业教育的现代化是以人为主体的积极发展为根本目标,促进农村人口思想观念、社会物质条件和农村管理水平等方面顺应时代变革创新的发展进程。实现农村职业教育的现代化关键是要转变传统的“轻农”思想,培育符合农业农村现代化水平的技术技能人才。农村职业教育制度为现代化人才的培育提供了保障,从制度层面保障当地人才的培育工作,使人才真正扎根于农村,切实服务于广大的农村地区,从根本上转变“跳农门”的思想观念,为农村职业教育现代化发展服务。

## 二、乡村振兴战略背景下农村职业教育制度的困境

农村职业教育制度是农村职业教育良性运行的基础,满足了农村职业教育功能发挥的需要,是农村职业教育现代化发展的保障。然而,当前我国农村职业教育制度设计依然存在着诸多困境,阻碍了农村职业教育的发展,不能很好地为乡村振兴战略服务,现实状况与理想状态之间存在很大的距离。

### (一)农村职业教育规范制度导向偏离

长期以来,我国农村职业教育都处于较为缓慢的发展状态,与农村职业教育规范制度的缺乏不无关系。考虑到农村职业教育长远发展的需要,与之相对应的法律法规等规范制度建设亟待得到重视,因为只有完善的规范制度才能保障主体的基本权益,方能确保农村职业教育运行的规范性。当前与职业教育最为紧密相关的法律是1996年实施的《中华人民共和国职业教育法》,虽然该法产生了一定的导向作用,但是由于对执行过程中的主体缺少明确的规定,导致法律操作性较弱。行政管理机构的各部门之间相互推诿,无法践行公平公正的法律精神。

从微观的规范制度来看,职业教育是以服务为宗旨、以就业为导向的类型教育。但现实中,各级各

类的职业教育学校趋向于升学导向,与国家政策的要求背道而驰。由于社会对学历的重视程度不断提升,农村职业教育学校为了迎合当前的升学需求,保证一定的生源数量,吸引更多的农村适龄青年进入农村职业学校,选择将升学作为自己主要的办学定位。“农村职业学校把高考作为招生的诱导因素,致使农村职业学校也偏离了应有的办学定位。”<sup>[10]</sup>

乡村振兴战略要求促进城乡融合发展,以“立足农村,发展三农”为主。但长期以来,农村职业教育的办学规范与方向“离农”倾向严重,缺乏完善的法律法规等规范制度进行指引与规范,致使其与当地经济社会发展没有形成互相扶持的良性循环,农村职业教育的规范制度的导向发生了偏离。

### (二)农村职业教育支持制度动力不足

“职业教育财政方面普遍存在支持力度不足、财政教育资源利用效率较低等问题。”<sup>[11]</sup>农村职业教育投入包括对贫困生的资助、扶持职业培训和培育职业农民等,农村职业教育增加资金投入是维护我国教育公平的重要举措。2019年教育经费统计年鉴中显示,国家对地方职业高中的财政补助支出为782.14亿元,对农村职业高中的财政补助支出为351.77亿元,占比不到50%,教育财政投入不足限制了农村职业学校的发展。从地区看,西部11个省市及自治区(西藏除外)职业高中的财政补助支出为122.22亿元,占比不到35%。东西部的教育资源分布不均衡,西部地区尤其是西部农村教育的发展更加需要政府财政投入的资金支持。

同时,“我国职业教育证书资格制度起步较晚,缺乏规范性。”<sup>[12]</sup>职业资格认定不完善,缺乏科学的认证机制,而且已被认定的职业资格证书缺乏权威性,适用范围不广,这大大降低了证书的含金量,民众对其无法认可。农村职业资格证书的考核与认定由劳动部门主管,然而职业教育的学校管理与学历认定是由教育部门主管的,两个部门之间存在交叉,在管理的过程中难免存在脱节、沟通不畅等现象。显然,职业资格证书无法在农村职业教育中发挥其应有的作用,在农村职业学校中帮助提升农村劳动力就业的功能没有得到有效的发挥。

原农业部编制的《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》中提到具有中国特色的新型职业农民培育制度基本确立,新型职业农民培育体系初步形成。那么,如何继续推进新型职业农民的培育工作、完善新型农民培训体系呢?传统的农民培训以转移农村劳动力进入城市为目的,培训主体与培训形式单一,不利于农村经济社会发展,限制了当前新型职业农民培育的工作,阻碍了培育农村发展所需要的人才。乡村振兴战略要求确切的发挥农民这一主体在乡村振兴中的作用,要坚持使农民群众根本



利益得到维护,要把促进全体农民的共同富裕作为最终的目标,着眼于促进农村劳动力转移就业能力的提升和保证农民收入的增长,不仅要推进职业资格证书制度的建设,还要保证职业资格证书制度和职业培训制度之间的衔接。但现实中,农村职业教育的投入不足、职业资格证书制度发挥的效用十分有限,农村职业教育的支持制度缺乏动力。

### (三)农村职业教育激励制度成效衰减

农村职业教育具有教育活动普遍的公益性特点,其受益方呈现出多样化的倾向。根据经济发展理论,“‘谁受益,谁投资’原则明确了人力资本项目的投资者,也同样适用于投资激励制度的设计。”<sup>[13]</sup>根据这一原则,其参与主体是多元的,政府也鼓励多方参与农村职业教育。但实践中却出现了农村职业教育过度依赖政府推进与社会力量参与积极性不高的难题。农村社会力量参与性不高既与当地政府宣传不到位有关系,没有营造出社会各界广泛参与的良好局面,而且与新型职业农民培育对象并未面向全体农民和政府可以依靠自身力量担负起培育的任务等有关。

《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》中指出要鼓励政府以及各方社会力量共同承担办学任务。除了各类职业学校,企业也应当承担为劳动者提供终身学习机会的责任,通过为农民积极开展各种培训,提高劳动力质量,对于企业来说能够提高其在行业内的竞争力。然而目前各类农村职业学校有很大的热情推进校企合作,但企业缺乏激励动力,把农村职业教育的投入看作是一种经济负担。与此同时,有关农村职业学校的教师激励制度也不完善,无法提高农村职业教育教师的积极性,使其无法在教学与研究中取得较大的个人满足感和成就感,不利于教师队伍队伍质量的提升与结构的优化。

乡村振兴战略背景下强调农村职业教育现代化以此来促进人发展的价值,主张农村职业教育满足人的基本生活需要,发展人的个性与潜能;充分调动市级、县级和地方学校参与改革的积极性,发挥创造精神;调动起教师主动参与教育改革,充分发挥社会中的积极因素,及时地落实到制度层面。而目前农村职业教育的激励制度主体较为单一且成效不够显著。

### (四)农村职业教育协调制度缺乏统筹

从横向上来看,教育部门、农业部门、人力资源和社会保障部门之间权责不清晰,各个行政管理部门存在职能交叉的现象。“多部门管理形成了新型职业农民培育体制机制上的屏障,导致各种资源的分配和利用不平衡、效益产出下,制约了培育的整体性效果和质量。”<sup>[14]</sup>看似增加了农民接受教育的机会,实质上却因部门间相互掣肘使农村职业教育的效率

与质量降低。当前缺乏专门的职能部门对职业教育各行政管理部门进行统一有效的领导与协调,这样就导致了体系间机制存在诸多问题。

从纵向上来看,农村职业教育管理行政机构自上而下包括中央、省、市、县与乡镇,县级管理是其中最为关键的部分。然而现实情况却是落实在地方县级管理机构,造成了严重的资源配置不合理现象,优质的职业教育资源流向普通教育,农村教育资源流向城市,城乡间职业教育发展差距逐渐显著。虽然教育部门为了弥补农村职业教育资源流失而采取了一定措施对农村职业教育主体进行了经费补助等,但是由于部门间缺乏统筹,限制了经费使用与管理权力,所能给予的补偿十分有限。

乡村振兴战略要求保证城乡之间的要素合理流动,城乡教育资源均衡配置,有效发挥政府主导作用。但目前农村职业教育的协调制度并未很好地发挥其应有的作用,主体之间相互牵制,缺乏统筹,管理制度亟待完善。

### (五)农村职业教育监督制度落实困难

一方面,农村职业教育监督机制关注度并不高,而且制度框架中尚未对监督主体进行明确的规定,政府部门在执行的过程中也缺乏相应的执行方案,监督制度落实困难,农村职业教育的质量难以得到保障。由于我国职业教育采取发包式的治理模式,地方政府会与基层政府联合应对中央政府的检查监督,降低了监督制度的有效性。在监督制度的实施过程中,各级管理机构在监督制度中行使的权利与履行的责任不够明确,对于公职人员的失职行为缺乏强有力的处理方式。农村职业教育的监督制度失去了应有的控制力,而且在监督制度的实施过程中检查机构、执行机构、监督机构等存在一定的重叠现象,使得例行检查变得形式化。

另一方面,农村职业教育的评估体系十分不健全,缺乏农村职业教育现代化指标体系作为指引,无法及时评估农村职业教育的运行状况。“农村职业教育现代化指标体系是农村职业教育现代化的具体量度表达。”<sup>[15]</sup>使得县域内的职业教育评估工作缺乏依据,无法及时发现农村职业教育发展过程中的问题。

乡村振兴战略要求强化监督考核和地方政府责任,但农村职业教育的评价和监督体系尚不完善,制度落实存在困难。监督制度对于系统内部运行的科学性具有重要的意义,因此,政府必要要采取切实措施,走出监督制度困境。

## 三、乡村振兴战略背景下农村职业教育制度的有效供给

乡村振兴战略对农村职业教育的发展提出了新要求,农村职业教育的健康发展离不开完善的法

法律法规规范制度、健全的职业培训与资格证书支持制度、充分的奖助与奖励激励制度、科学的教育管理协调制度等农村职业教育制度体系的供给。因此要制定合理的农村职业教育制度体系完善策略,为乡村振兴目标的实现提供农村职业教育制度的实践指南。

### (一)完善法律法规的农村职业教育规范制度

完善农村职业教育的宏观规范制度最重要的是提高农村职业教育的法律地位。《中华人民共和国职业教育法》的实行,标志着职业教育法治框架的初步形成。但该法对于广大的农村地区的职业教育发展缺乏针对性指导,因此,在内容上,农村职业教育需要单独立法来保障其指导作用。除了为农村职业教育制订专门法,在《中华人民共和国职业教育法》的后续修订过程中,应当高度重视农村职业教育,重视其对农村职业教育的规范作用;在执法环节上,对于法律法规的制订要提高其在执行过程中的可操作性,注意法律法规实施的细则,防止出现过于空泛而难以执行的情况。此外,还要明确执行过程的实施主体,对于主体违法行为要承担的后果进行具体清晰的界定,落实“违法必究”的指导方针,提升农村职业教育法律法规的执行力。

对于农村职业教育的微观规范制度的完善,最重要的是联系当前乡村振兴战略的时代背景,把控其科学合理的定位。“农村职业教育要促进人的全面发展,致力于为农民的终身发展服务。”<sup>[1]</sup>农村职业学校是由县级或县级以下的行政单位组织开办的,是农村职业教育微观层面的构成主体。在办学定位方面,根据乡村振兴战略的要求,农村职业学校要将培育新型农民作为自己的主要定位,促进校内涉农专业学生向新型职业农民转变,以创新思维谋求农村职业学校办学发展的新空间,为农村经济建设服务;在办学模式方面,农村职业学校要积极调整自身的办学结构,打破传统办学模式的桎梏。除了传统的政府办学模式,还要引入企业、行业、社会组织等多元主体参与办学;在办学形式方面,创新农村职业学校的办学形式,将长期培训与中短期职业培训相融合,满足当地农民不同程度的职业教育需求,加强与企业之间的合作,为新农村建设培养具有职业素养的新型职业农民。

### (二)健全职业培训与资格证书的农村职业教育支持制度

首先,在农村职业教育投入方面,教育投入是农村职业教育支持制度的“动力源”。“职业教育通过对多种要素的投入,切实提升农村劳动力的职业能力和职业素养。”<sup>[17]</sup>其中资金投入是支持作用最为突出的要素,为了保障对农村职业教育的支持,政府需要加大财政经费投入作为支撑,尤其是对于西部贫

困地区等经济发展较为落后的地区,政府要积极承担支持农村职业教育发展的责任,设置专项经费;同时,从现实状况上看,选择农村职业教育的许多家庭收入不高,无法承担过高的教育费用,因此,地方政府的财政支持是支撑农村地区劳动力接受职业教育的主要经费来源。乡村振兴战略要求针对教育基础薄弱的县域要推进职业教育,在中等教育方面,推广分类免除学杂费的政策,通过补充资金投入支持农村职业教育的发展。

其次,在职业培训制度方面,要“建立健全以县域职业教育中心为龙头、以乡镇社区教育中心和村民学校为节点,县、乡、村三级联动发展的农村职业教育培训网络。”<sup>[18]</sup>职业农民培训并非以转移农村劳动力为目的,而是要以提升农村劳动力的职业素养为目标,为农村的发展培育人才。因此政府要鼓励企业提供与产业发展相适应的实训设备与实训场所为农村职业教育培训服务,帮助企业降低技术人才的培训成本,促进产学结合,提高劳动力素质。

最后,职业资格证书制度是农村职业教育强有力的支柱,针对当今社会对于学历教育的认可度远大于职业资格证书的现状,要采取一定的措施提升职业资格证书的含金量。针对职业资格证书制度与职业培训制度脱节的现象,要使职业资格证书制度成为职业培训和学校教育的导向与指引,加强职业资格考核与认定过程的规范,保证学校职业教育培训能够与职业资格认证衔接。对于地方的职业技能鉴定机构要拓宽自己的工作范围,加大辐射力度,将自己的服务对象定位为乡镇企业,助力乡镇经济发展。

### (三)优化奖助与奖励的农村职业教育激励制度

通过制度创新与政策激励等措施来调动各个主体参与组织农村职业教育活动的积极性,鼓励优质资源向农村有序流动。在当前乡村振兴战略的背景下,激励制度是改善农村职业教育资源匮乏现状的重要途径。

就民众而言,一是要针对当前农民参与职业培训积极性不高的现状采取具体措施,地方政府要通过村镇告示栏、地方广播等途径进行宣传,对村民进行详细准确地讲解,告知职业培训流程,配合物质激励的手段引导农民主动参与培训;二是要对贫困家庭建立助学制度,帮助农村贫困家庭接受职业教育,提供助学贷款、奖学金等扶持激励措施;三是要鼓励农村职业学校毕业生扎根农村,“如增加补助或免费提供创业信息,吸引有实用技能的人才造福农村。当地政府可以和农村中小型企业联手合作,适当减少企业税收用来提高毕业生经济待遇。”<sup>[19]</sup>

就教师而言,要加强农村职业教育“双师型”教师队伍建设。采取激励措施引入优质教师资源成为



农村职业学校的骨干教师,给予为农村职业教育教师提供进修机会的高等院校政策支持;在保障公平的前提下,激励农村职业教育师资队伍结构的灵活动态调整,对于表现突出的“双师型”教师给予相应的奖励,提高农村职业教育教师提升自我素质与综合能力的积极性,让乡村能够成为发挥教师个人才能的天地,提高农村职业教育教师队伍质量。

就企业而言,通过减免税收,提供一定的职业教育培训补贴等方式,采用金融手段刺激优秀人才输送到农村,提高企业参与农村职业教育的积极性。促进以企业为代表的主体助力农村职业教育发展,增加参与主体的多元化,集结力量调动农村职业教育发展积极性符合乡村振兴战略的内在要求。

#### (四) 理顺教育管理体制的农村职业教育协调制度

为了促进农村农业的现代化发展,摆脱农村职业教育的发展困境,需要完善多层次的现代化农村职业教育体系。职业教育以就业为导向的性质,使其在运行过程中不免产生跨界交叉的现象,单一的部门无法满足职业教育发展的需要,因此,对部门之间的协调性要求很高。“农村职业教育不是一个独立的发展系统,对职业教育的治理更不是一个脱离农村整体系统的发展而进行的单系统治理,必须在融合性‘超系统’中协同治理。”<sup>[20]</sup> 理顺农村职业教育管理的协调制度,统筹部门间的协调与分工,才能切实形成农村职业教育的良性发展路径。

增强农村职业教育管理制度的统筹,一是要成立职业教育行政管理机构对职业教育进行管理。设置独立部门对职业教育进行统一管理,统筹协调农村职业教育的各个环节,是理顺农村职业教育管理协调制度的关键;二是各级政府需要相互联系,建立职业教育网络,致力于培养农业技术人才,大力推进农村经济建设,整合现有教育资源,优化合理配置,实现农村职业教育管理部门的科学布局;三是将针对地方农村职业教育的主要管理责任划分到地方县一级政府进行归口管理,清晰界定教育、农业、社会劳动保障与管理部门之间权责划分,减少部门之间的职能交叉,避免现实中条块化管理的局面;四是将农村职业培训的任务移交到当地的职业教育中心,地方职业教育中心通过对农村职业教育师资、资金等资源进行整合,能够提高资源的利用效率,防止有效资源的流失,以此能够提高职业教育的培训质量。

#### (五) 明确监督与评价的农村职业教育监督制度

农村职业教育的监督制度关系着其他各个制度的运行把控,因此,加强对农村职业教育的监督与评价,建立相应的监督评价体系,有利于及时调整和完善农村职业教育的各个制度各个环节。

在监督制度方面,要打破农村职业教育长期缺

乏监管的局面,地方政府要监督农村职业学校和职业教育培训机构运行,提升信息反馈的速度,一旦发现不正当行为,要及时进行处理;同时,鼓励社会公众参与问责,借助媒体资源、公众等社会力量一同参与监督工作,提升农村职业教育工作的透明度;政府也要进行内部监督,上级与下级之间,部门与部门之间互相监督,保证政府决策的科学性与合法性。

在评价制度方面,要因地制宜地设计针对农村的职业教育评价体系。不能直接照搬城市职业学校的评价指标,而要根据农村职业教育的特点重新制订;政府要在宏观上把控农村职业教育评价工作,设立专门的评价部门,与现代化职业教育体系相适应;除了政府主导,农民作为农村职业教育的受益者,也应参与农村职业教育的评价工作,农民有权利对组织培训的企业与政府部门进行评价,企业与政府部门要以积极的态度予以及时反馈,根据评价结果改进自身工作。

总之,农村职业教育对“三农”建设、新乡村运动等发挥着不可替代的作用,农村职业教育的发展是以全方位的制度保障为基础和前提的。因此,农村职业教育制度的完善事关乡村振兴战略背景下农村职业教育的良性发展。面对现有制度困境,各主体应承担起相应的责任,完善制度框架体系,加强相互协同,共同推进农村职业教育制度的变革,发挥农村职业教育制度的保障作用,方能使农村职业教育获得持续发展。

#### 参考文献:

- [1] 祁永忠.制度略论[J].生产力研究,2013,(6):8-12.
- [2] 梁宇森.乡村振兴战略背景下农村职业教育的困境、机遇与优化路径[J].高等工程教育研究,2020,(4):157-162.
- [3] 董仁忠.职业教育制度论纲[J].河北师范大学学报(教育科学版),2008,(3):115-120.
- [4] 董仁忠.职业教育制度的结构和功能探微[J].教育与职业,2007,(9):19-21.
- [5] 李懋,林仕彬.职业教育利益相关者研究评述[J].中国职业技术教育,2015,(9):26-31.
- [6] 贾建国.我国农村职业教育发展的制度变革与创新[J].中国农村教育,2010,(4):47-50.
- [7] 理查德·L.达夫特.组织理论与设计[M].北京:清华大学出版社,2017.
- [8] 张林.论思想政治教育制度功能的异化表现及其应对[J].海南师范大学学报(社会科学版),2015,(10):135-140.
- [9] 朱成晨,闫广芬.农村职业教育跨界发展的思维范式:系统性思维[J].贵州社会科学,2020,(6):101-107.
- [10] 祁占勇,王志远.乡村振兴战略背景下农村职业教育的现实困境与实践指向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2020,(4):107-117.

- [11] 王凤羽,冉陆荣.财政性教育支出最优规模分析与估计——以重庆市农村职业教育为例[J].贵州社会科学,2019,(1):78-83.
- [12] 李延平,陈鹏,祁占勇.我国当代农村职业教育研究[M].西安:陕西师范大学出版总社,2018.
- [13] 王浩.论人力资本投资及其激励性体制[J].南京农业大学学报(社会科学版),2003,(4):48-54.
- [14] 王雷.农业供给侧结构性改革背景下农村职业教育制度变革研究[D].西安:陕西师范大学,2018.
- [15] 祁占勇,王羽菲.乡村振兴战略背景下农村职业教育现代化的指标体系与行动逻辑[J].西南大学学报(社会科学版),2020,(4):67-77.
- [16] 马建富.新农村建设视野下的农村职业教育定位[J].教育与职业,2009,(29):5-8.
- [17] 刘奉越.乡村振兴下职业教育与农村“空心化”治理的耦合[J].国家教育行政学院学报,2018,(7):40-46.
- [18] 王晓雪.新型城镇化背景下农村职业教育目标定位及功能定向的个案研究[D].西安:陕西师范大学,2017.
- [19] 李延平,任雪园.农村职业教育的公共性危机及其法治保障[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2016,(6):144-151.
- [20] 朱成晨.协同与共生:农村职业教育融合治理的行动逻辑与支持系统[J].国家教育行政学院学报,2020,(1):80-88.

[责任编辑:陶济东]

王珂,祁占勇:乡村振兴战略背景下农村职业教育制度的困境及其供给

11

武汉职业技术学院学报二〇二一年第二十卷第六期(总第一百一十六期)

## The Dilemma and Supply of Rural Vocational Education System under the Background of Rural Revitalization Strategy

Wang Ke, Qi Zhanyong

(Shaanxi Normal University College of Education, Xi'an 710062, China)

**Abstract:** The strategy of rural revitalization requires priority in the development of rural education. Rural vocational education is an important part of rural education. Rural vocational education system is the basis for the sound operation of rural vocational education, including rural vocational education standard system, rural vocational education support system, rural vocational education incentive system, rural vocational education coordination system, and rural vocational education supervision system. At present, our country's rural vocational education system has many difficulties, such as deviation from normative system orientation, insufficient motivation of support system, declining effect of incentive system, lack of coordination system and difficulty in implementing supervision system. The healthy development of rural vocational education is inseparable from the provision of a sound system of laws and regulations, a sound vocational training and qualification certificate support system, a sufficient reward and incentive system, and a scientific education management coordination system.

**Key words:** rural revitalization strategy; rural vocational education; rural vocational education system; system supply