

乡村振兴战略下农业高职教育改革路径探索

——基于政策工具视角

◆魏国,王靖

摘要:农业高职院校作为现代农业所需农民的重要培养载体,在乡村振兴中发挥了可持续的长期推动作用。改革开放以来,农业职业教育政策从自愿性政策工具为主转变为强制性政策工具为主,逐渐形成当前农业职业教育发展格局。农业高职教育发展生源质量两极分化。农业职业教育内外环境对从事农业的认同感较差,农业职业教育培养成本与收益相背离。改变这种状况需要大力加强高素质农民的培育,增强农业高职院校话语权,提升农业职业院校的教学与专业实力,增加农业职业教育经费投入。农业职业院校要依据自身特色与地区特点制定科学的教育培养方案。

关键词:乡村振兴战略;农业职业教育;政策工具

中图分类号:G719.2

文献标识码:B

文章编号:1673-4289(2023)08-0024-05

党的二十大提出坚持农业农村优先发展,推动现代服务业同先进制造业、现代农业深度融合的国家发展战略,为我国农业发展带来了新的机遇,间接推动了农业职业教育的发展。农业高职院校承担着为农业农村现代化发展培养大量农业专业人才的重任,其发展的好坏决定着乡村振兴战略是否能够有效达成。2021年,中共中央办公厅、国务院联合印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,强调让更多农民工接受职业教育,对农业职业教育发展提供了方向和目标,为农业职业教育的高质量发展提供了新契机。

一、改革开放40年,农业高职教育发展政策中工具使用的变化

改革开放以来,国家对农业职业教育发展的政

策有不同的定位。这些政策工具推动了我国农业职业教育的发展。近几十年来,不同学者从不同的研究视角对我国农业职业教育的政策工具进行不同的分类。这些分类方法揭示了我国农业职业教育的发展的特征与本质。

(一)1978年—1999年:以自愿性政策工具为主,初步建构农业高职教育发展的体系

在农业职业教育发展领域,自愿性政策工具话语主要通过激励来引导人们的行为达到政策预期目标,其特征主要表现为鼓励、激励、引导等方面。自愿性政策工具的柔性特征使政策工具在使用时有一定的变通灵活性。自改革开放以来,我国开始经济体制改革,农民有了土地使用权,经济发展更具灵活性。但当时经济改革重心在城市发展方面,以发展第二产业、第三产业为抓手来促进经济快速发展,由此职业教育发展的重心在工业、服务行业

基金项目:中国成人教育协会“十四五”成人继续教育科研规划课题的阶段研究成果“乡村振兴背景下农业高职院校新型职业农民培育研究”(2021-411Y);成都农业科技职业学院科研基金项目“乡村振兴背景下农业高职院校新型职业农民提升发展的路径与对策研究”(22RW202)

等领域。尽管农业高职教育发展没有被忽略,但政策工具的使用多为自愿性的,引导鼓励发展农业职业教育。这一阶段主要有五个教育政策推动了农业职业教育的发展。基本情况为:1985年颁布《中共中央关于教育体制改革的决定》,提出须大力培养城乡劳动者,以及职业教育发展应适应调整产业结构和农民劳动致富的需要;1994年颁布《关于<中国教育改革和发展纲要>的实施意见》,认为应当重视培养农村和乡镇企业需要的各种人才,开拓人才通向农村的途径;1996年颁布《中华人民共和国职业教育法》,提出应从国家层面采取措施,发展农村职业教育;1998年颁布《面向21世纪教育振兴行动计划》,提出须主动适应农村工作和农业发展的新形势,培养农村现代化需要的各类人才;1999年颁布《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,要求培养一大批农村急需的专门人才。这些政策对于农业职业教育的发展,对各地根据自身经济发展和农村建设情况采取不同的政策工具留取了很大空间,初步建构了农业职业教育发展体系。当时经济发展的大背景和自愿性政策工具本身的柔性特征使地方更多关注经济指标,农业职业教育没能得到足够的重视。

(二)2000年—2010年:混合性工具,完善农业高职教育发展的体系

混合性政策工具是自愿性政策工具和强制性政策工具的糅合,主要特征表现在应该、加强等话语上,这些表述旨在提升政策主体执行力度,使政策执行效果最优化。随着城乡二元经济结构和区域发展不平衡带来的弊端日益明显,国家在2000年开始执行“西部大开发”战略,以更好地推动西部和农村经济发展。2002年,国务院在《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》中提到“农村职业学校应加强与企业、农业科研和科技推广单位的合作,发挥专业优势,实行学校、公司、农户相结合,推动农业产业化发展”,为探索农业高职教育“校企合作,工学结合”人才培养模式奠定了基础。2004年,教育部等七部门印发的《关于进一步加强职业教育工作的若干意见》指出,农村职业教育力度应大力

加强。2005年,国务院在《关于大力发展职业教育的决定》中再次提及加强农村职业教育,为“三农”问题的解决提供服务。2010年印发的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》,指出农村职业教育要加快发展,涉农专业建设需进一步加强,适应农业农村发展需要的专业人才力度要进一步加强。从这些政策表述可以看出,国家对农业职业教育发展的执行力度加强,政策工具箱也逐渐丰富,农业职业教育发展体系得以完善。政府对政策工具的选择不仅在于能够满足农业职业教育发展的基础,更是为了保证农业发展,加快社会主义新农村建设。

(三)2010年至今:强制性工具为主,多元工具混合使用,加快农业职业教育的发展

强制性政策工具高度体现为政府的一致性要求,用强制性措施达到政策目标,表现在“必须”等话语上,其刚性的特征表现明显,政策执行的灵活性少,强调政策执行必须按照政府的规定进行。2010年以来,我国教育进入了全面深化改革阶段,高速发展的经济对科技人才的重视以及给农业产业发展带来的不确定性扩大了城乡经济发展的矛盾,农村出现大量土地撂荒以及“空心化”现象。农业高职教育如何培养一批能够适应新型经济格局、创新劳作方式的农民队伍,同时优化农民技能结构受到各方关注,因此国家颁布一系列政策,以使农业高职教育发展能够在经济发展的浪潮中掌握主动权。2010年,在《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020年)》中强调涉农专业建设必须加大适应农业和农村发展需要的专业人才培养力度,强调加快发展面向农村的职业教育。2012年,中央一号文件提出“大力培育新型职业农民”,从中央到地方都对农民培育工作进行部署,对于农业职业教育的相关支持政策逐渐完善、支持力度也不断加强,政策工具持续优化。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出面向现代农业,建立随产业发展动态调整的机制,同年,《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》提到以农业职业院校为主体,大力发展农业职业教育。2015年,

在《高等职业教育创新发展行动计划》中提出扶持涉农高等专科职业院校的建设和专业建设,围绕农业产业链和流通链,培养培训适应科技进步和农业产业化需要的学生和新型职业农民。2018年以来,国家相继出台《职业学校校企合作促进办法》《职业技能提升行动方案(2019-2021年)》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》等文件,多次强调要强化运用强制性政策工具,明确深化职业教育供给侧结构性改革,服务现代农业,提出54家农业类高职教育成为“双高”院校,占比为全部“双高”院校的34.4%。2021年,《中华人民共和国乡村振兴促进法》正式实施,该法规明确提出要采取措施强化农业企业创新能力,培养有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民和农村实用人才、创新创业带头人。2022年,新修订的《中华人民共和国职业教育法》明确提出培养高素质乡村振兴人才。助力乡村振兴战略过程中,农业高职院校依据自身特色丰富政策工具箱,扩宽发展路径成为必要。

二、乡村振兴战略下农业高职教育存在的主要问题

近年来,我国经济社会快速发展为农业高职教育的发展带来了多层次的影响。政策工具为农业高职教育在乡村振兴大背景下的改革提供了路径,路径的选择最终是影响到政策成功的关键。

(一)生源质量两极分化,政策目标实现的原动力不足

政策目标为政策工具规定了方向,为判断政策工具的有效性提供了评判标准。乡村振兴战略以农业农村的优先发展与城乡融合为目标,办好面向农村的职业教育目标,为农业高职院校走内涵式的高质量发展道路,以及满足乡村振兴需求的张力之间找到了平衡点。但农业高职院校生源质量参差不齐,一些王牌专业的学生分数可能与本科录取的分数持平,但一些普通专业生源质量较差。生源的两极分化造成人才培养目标的实现困难,这样就很难生成具有高素质新农人的内生动力。随着城镇化进

程加快,农村劳动力持续外流,农村高质量劳动力短缺现象日益加重,培养“一懂两爱”的新农人建设农村,实现农业农村现代化建设成为当务之急。

(二)成本与收益相背离,农业高职教育发展的核心动力缺失

改革开放以来,从如何使乡村更快发展到如何使乡村更好发展的回答,折射出发展理念逐渐发生改变。农业高职院校如何形成内部职能部门、二级学院和校内不同成员之间的合作成为需要深化研究的问题。农业职业院校发展需要消耗大量实训资料、设备、实训田等易耗成本,成本与收益存在矛盾,如何能实现经济且高效的发展也需要进一步探讨。政府权力下放,各级管理更加透明化,是当今时代政策执行的现实选择。实施乡村振兴战略,农业高职教育须参与农业产业振兴的过程,而要为建设乡村提供更多高质量的人才,实现农业人才培养的目标,须得到国家更多的支持。为激发农业职业教育改革的创新性,国家赋权到农业职业院校,以此能够保证农业职业院校发挥主动性。国家推动农业职业院校的动能,随着行政层级的下降呈现动力逐级递减的趋势,即从顶层设计的中央政府到地方政府再到各农业职业院校的驱动力是逐渐衰减的。主要原因是从上至下执行的政策方式,使政府不同层级对农业职业教育发展的认识高度产生差异。同时,在资源利用最大最优化的前提下,促进农业职业教育发展所获利益也是逐层减少的。

(三)内外环境认同感较差,农业高职教育发展的内在动力失效

人的行为是以所认同的价值观念为支撑的。主动服务融入地方农业经济发展,助力乡村振兴战略,守望田园,不辱使命,是农业职业院校存在和发展的价值基础。中国500强企业中,涉农企业约占15%,农业职业院校与涉农企业合作的大多为中小微企业,任何行业企业和农业职业院校合作,首先考虑的问题是校企合作能够满足企业的哪方面需求。而在双元制的教育模式下,企业积极主动地参与职业教育,是现代农业职业教育体系成功运作的关键。如何提高大型农业企业助力乡村振兴战略的

意识和能力,强化农业协会的主动合作精神,建立农业职业院校、行业、企业、政府之间的长期协商合作机制,这是推动农业职业院校实现高质量的校企合作机制长效健康发展的基础。

人们普遍认为金融、工业等专业学生更有可能在毕业后找到“高薪”工作。基于这个理念,农业类相关专业是大多人不愿选择的,即使学生选择了相关专业,大多数学生毕业后也留在城市去做与专业关联不大的工作。这种价值理念导致农业职业院校的招生质量不断下降。提高生源质量,扩大农职院校生源范围,必然成为政府职业政策导向。在我国近代职业教育的发展过程中,农民都是教育的主体,也必然是教育与培训的对象,农民素质的提高才是中国社会发展的根本问题。因此,在不断提升适龄学生的报考意愿的同时,也要强化对农民的培训。

三、乡村振兴背景下发展农业高职教育的路径选择

根据习近平总书记指示,培养造就一支懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍,是农业职业教育的主要任务。“一懂两爱”映射出的是深情的大国“三农”情怀,大国“三农”情怀扎根于内心对于农业、农村、农民的热爱。农业高职教育发展应在政策导向和时代变化中,积极增加资源利用率,变革人才培养模式,寻找支撑农业职业教育发展的根基,以此更加稳定和巩固良好的发展态势。

(一)高素质农民的培育和农业高职院校话语权的增强是现实诉求

在政策执行过程中,政策的内涵远远超越了政策文本,它还包含对作为一种价值陈述及行动期望的政策文本的修正和实际的行动。在乡村振兴背景下,懂农业应表现在农业职业院校发挥应有的主体性和主动性,深入推进农业提质增效,根据不同地区的资源禀赋对农业生产力布局进行调整优化,在生态化发展的前提下,实现农业质与量的提升。农业高职院校不仅要在农业强国建设中发挥重要作

用,更要培养更多高素质综合型新农人和兴农人,从而使他们掌握更多事农兴农的本领。同时构建多层次、多形式的教育培训体系,培养大量新型职业农民服务新型经营主体和新兴农业产业。

政府层面应给予农业职业院校更大的话语权,以此赋予农业职业院校更大的发展自主权。农业职业政策制定是不同教育利益相关者经过多方博弈后合理配置的结果。在农业发展政策制定中,农业高职院校声音弱,缺乏相应的话语权。政府相关部门应扩大农业高职院校的话语权,在政策制定中考虑到农业职业院校的客观环境和现实资源状况,给予农业高职院校更大的发展空间。

(二)提升教学与专业实力和增加经费投入是必然之举

农业高职院校应进一步明晰适应乡村振兴的人才培养具体方案和目标,以优势专业为龙头,立足农业新发展,以特色专业为纽带,立足服务现代农业全产业链既相对独立又相互融合的专业群,主动提升教师的教学能力、生产实践、科研与社会服务能力,锤炼教学本领,激发学生的学习兴趣,提升学生的职业荣誉感。

国家应加大对农业高职院校经费投入,保证地方政府对农业职业院校的经费投入,进一步拓宽经费来源。农业高职教育应瞄准地方农业发展的多样化需求,突出区域农业特色,从而调动相关农业大企业参与农业高职院校培养“三农”建设人才的积极性,吸引地方行业企业等社会力量的经费投入,让农业职业更直接地对接市场,发挥作用。各地农业职业院校应着眼于“扎根地方农村,领跑农业职业院校系,以国际农业职业教育为标杆”,打造现代农业新业态,建设促进地方农村经济转型发展、支撑国家乡村振兴战略、具有国际先进水平的农业职业院校。

(三)依据自身特色与地区特点助农增收

不管农业职业教育如何快速发展,它的实际效益是落实在农民身上的。增强农民从事农业发展的动力,必须明确具体的手段。农业高职院校应如何界定、培养和评价农业人才,增强农民的综合能力,

如何安排课程和选择教学方法,使农民实实在在受益,这些都是值得探讨的问题。农业高职院校尊重农业产业发展的规律和当地农业发展的实际情况,依据教育规律对农民进行培训,这是农业职业院校积极助力乡村振兴战略的着力点。

农业是国民经济发展的基础和战略性产业。近年来,我国通过乡村振兴等一系列举措,大力推动农业农村现代化发展,农业生产方式发生着重大变革,农民也逐步从简单劳动力的角色中脱离,需要现代科学技术、现代经营理念与方式的支持,农业职业教育的重要性也随之凸显出来,进一步提升农业职业教育的有效性,培养一支有文化、懂技术、善经营、会管理的高素质农民队伍,造就更多乡土人才,成为当下以及未来农业农村发展的重要命题。乡村振兴战略为农业职业教育发展吹响时代的号角,我们把目光聚焦在农业职业教育发展的同时,应明确农业职业院校作为农业职业教育发展的重要载体,通过农业职业教育培训实现农业转型升级,探索绿色智能农业,积极利用“互联网+”、农村电商、大数据等新业态,延伸产业链条,打造标准化种植、生态品牌与认证追溯,让智慧农业在希望的田野上发挥其独特的魅力,使“和美乡村”和“高质量经济”互促互益、相得益彰。

参考文献:

- [1]斯蒂芬·鲍尔.政治与教育政策制定——政策社会学探索[M].王玉秋,译.上海:华东师范大学出版社,2003:1.
- [2]B·盖伊·彼得斯,弗兰斯·K.M.冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光,译.北京:中国人民大学出版社,2007:13-14.
- [3]Michael Howlett&M.Ramesh,Studying Public Policy:Policy cycles and Policy Subsystems [M].Oxford:Oxford University Presss.1995:25.
- [4]许文静.改革开放以来我国农村职业教育政策分析[D].陕西师范大学,2012.
- [5]梁晓宇,王旭,周祥,范咏梅.农业“3+4”中职—本科培养模式的思考与实施建议[J].教育现代化.2019,6(36):1-3.
- [6]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003:193.
- [8]苗晓丹,刘立新,刘杰.德国农业职业教育体系及其主要特点[J].中国农村经济,2016(6):85-95.
- [9]李延平,王雷.农业供给侧结构性改革背景下农村职业教育的使命及变革[J].教育研究,2017(11):70-74.
- [10]Taylor S,Rizvi F,Lingard B,Henry M.Education policy and the politics of change [M].London and New York :Routledge, 1997:28.

(作者单位:成都农业科技职业学院,成都 611130)