

农村职业教育政策话语研究

——基于1987—2022年《教育部工作要点》的文本分析

易天星, 张力跃

(陕西科技大学, 陕西西安 710021)

基金项目: 2021年度全国职教创新团队建设体系化项目“高等职业院校教师能力评价体系开发设计研究”(编号: GG20210501 主持人: 张力跃)。

关键词

农村职业教育
《工作要点》
文本分析

摘要

作为现代职业教育体系的重要组成部分, 农村职业教育对实施乡村振兴战略有着重大影响。以1987—2022年《教育部工作要点》为分析对象, 运用文本分析法, 通过构建“三维度七要素”分析框架发现, 政策话语对农村职业教育的关注分为建设探索期、发展成长期与调节完善期, 其间关注重点由达标建设转向内涵提升、制度导向转向社会保障、特色融入转向技术支持。基于此, 结合实际情况, 下一步需要重视农村职业教育的独特地位, 调整农村职业教育的办学重心, 基于信息技术改造农村职业教育的发展形式。

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 2095-4530(2022)30-0009-10 收稿日期: 2022-06-02

DOI:10.13565/j.cnki.issn2095-4530.2022.10.003

一、研究背景

在国民教育体系中, 职业教育对技术人才的培养起到了至关重要的作用。习近平总书记在全国职业教育大会上强调了现代职业教育体系建设的重要性。2021年10月12日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》, 表明在全面建设社会主义现代化国家新征程中, 职业教育须肩负推进高质量人才培养的重任。近年来, 在党和国家的重要文献中, 更是多次强调大力发展农村职业教育, 这既是国家对农村职业教育发展现状的深切关注, 也是人民对未来发展农村职业教育的殷切期盼与更高追求。

顾名思义, 农村职业教育活动发生在县、乡区域, 以农村人口为主要服务对象, 通过提升农村剩余劳动力的职业技能, 培养农村实用人才, 从而使其能够适应社会发展并

促进乡村振兴。目前,我国已建成世界规模最大的职业教育体系,是经济发展、社会进步和民生改善中不可或缺的教育类型,而农村职业教育正是其中不可替代的重要一环。随着“三农”重心逐步转向实现乡村振兴,以培育新型职业农民为主要任务的农村职业教育日益受到重视和关注。

即便职业教育逐渐成为教育发展中的热潮,但对于农村职业教育政策的研究仍不够深入。当前,关于职业教育政策的研究具体包括:国外学者对不同国家职业教育政策与现状之间关联的探究,国内学者从教育类型、研究时段与教育要素等方面分析《教育部工作要点》,同时探究演变背景以及应对措施。在教育类型上,韩秋茹等(2019)以成人教育学科为主要研究对象,得出成人教育正逐渐被边缘化的结论,其发展应与其他教育领域紧密联系^[1]。在研究时限上,马君等(2019)以1987—2019年的《教育部工作要点》(1998年以前为国家教委)为主要研究对象,探究该年段间政府对职业教育注意力配置的变化^[2]。在教育要素上,陈睿腾(2017)的研究以课程为主要对象,认为课程的独立性不足,其政策关注点虽有所拓展,但改革呈阶段性差异^[3]。即使相关学者已进行过类似研究,但分析《教育部工作要点》中,关于职业教育政策的文献屈指可数,更别谈聚焦《教育部工作要点》中的农村职业教育政策了。此外,《教育部工作要点》每年都会定期发布,而最新的相关研究文献时间为2019年,产生了3年的研究空白期。因此,本研究希望能进一步拓展相关的研究文献,助力农村职业教育的高质量发展。

在政策研究中,政策文本作为一种社会活动产物,具有可见性和持久性,能为实证研究提供特定的历史数据,也方便读者“观察”无法直接接触到的长时段政策演变过程^[4]。政策话语直接引导和决定着不同的社会分配方式^[5],也可以认为,教育政策是掌控职业教育发展的。而《教育部工作要点》集中体现着国家对于教育事业的行动导向。因此,分析教育部历年《工作要点》的政策话语,可以更好地了解农村职业教育的生存困境并助其发展。

本研究在前人的基础上,为丰富关于农村职业教育政策的分析,采用社会学研究范式中的社会定义范式,运用文本分析法,以研究农村职业教育政策演变发展为切入点,通过对1987—2022年《教育部工作要点》中农村职业教育相关政策进行文本分析,按年份比对农村职业教育政策发展的阶段特点,从而研究农村职业教育的改进方向,加深社会对农村职业教育的理解和关注。

二、研究设计与过程

(一) 技术路线

一是确定《教育部工作要点》为研究对象,将其中与农村职业教育相关的政策话语择取至新建文档,以自然年为时间切片单位,构建文本分析语料库。二是搭建对教育政策文本进行分类的理论框架。三是以短句为分析单位,逐句研读语料库文本,对关键词

按年进行编码赋值，并将其纳入相应框架。四是通过对研究对象的文本分析，在具体史实与现实背景的基础上，探究我国教育政策话语对农村职业教育关注的动态变化^[6]。

（二）研究对象

本研究的研究对象为 1987—2022 年《教育部工作要点》，择其为研究对象主要出于以下原因：首先，教育部每年将全国教育工作全年总体规划以及后一年的发展计划纳入《教育部工作要点》，并发布于教育部官网，具有权威性和系统性；其次，《教育部工作要点》由教育部公开发布，便于查找，具有易获得性；最后，教育部每年定期发布《教育部工作要点》，具有连续性。通过研究近 36 年的《教育部工作要点》，可以分析国家对职业教育的关注情况，进而探究农村职业教育的改革重点与发展趋势。

（三）研究方法

本研究主要运用文本分析法，研究工具以 ROST CM6 为主。文本分析将杂乱的资料解构组成元素，再通过编码、删减、分类和重构等过程获得对资料更加深入的理解^[7]，变量抽取和类属归类是其关键^[8]。通过文本分析法将文字材料量化成表格材料，在实施对 36 年的《教育部工作要点》编码、排列和分析等步骤中，结合使用定量分析与定性研究，探究量化文本的具体发展变化。

（四）分析框架

通过梳理 36 份《教育部工作要点》中涉及农村职业教育的政策文本，从建设维度（基础建设、人才培养、资源升级）、保障维度（制度导向、社会保障）和个性维度（技术支持、特色融入）出发，构建“三维度七要素”的分析框架，如表 1 所示。

表 1 “三维度七要素”信息表

维度	要素	关键词
建设维度	基础建设	多形式、多层次、示范县创建
	人才培养	新型职业农民、转岗培训、职业指导与创业教育、农村实用人才培训工程
	资源升级	“国培计划”、专业调整和教材建设、课程改革
保障维度	制度导向	乡村振兴战略、免费政策试点
	社会保障	中心城市、合作办学
个性维度	技术支持	培训网络、“一网两工程”、现代远程教育
	特色融入	班师比核编办法、农业生产技术和外出务工技能培训、劳动力转移培训工程、“三教统筹”和“农科教结合”

（五）数据统计

依据“三维度七要素”分析框架统计得出，1987—2022 年《教育部工作要点》关于职业教育的关注点有 1416 个，提取 36 份数据表单中的关键词，将其按年份归入相关维度要素，总结合并得到如表 2 所示的结果。数据表明：建设维度 765 次，占比最高，达到 54.0%；保障维度 340 次，占比中等，达到 24.0%；个性维度 311 次，占比最低，达到 22.0%。而各要素按降序排列后的分布情况为：资源升级占比 26.7%（378 次）、特色融入占比 17.3%（245 次）、制度导向占比 16.2%（230 次）、人才培养占比 14.8%（209

次)、基础建设占比 12.6% (178 次)、社会保障占比 7.8% (110 次)、技术支持占比 4.7% (66 次)。

表 2 政府对农村职业教育各维度要素关注点总体分布情况表

维度	建设维度				保障维度			个性维度			总计
要素	基础建设	人才培养	资源升级	合计	制度导向	社会保障	合计	技术支持	特色融入	合计	
频次	178	209	378	765	230	110	340	66	245	311	1416
占比	12.6%	14.8%	26.7%	54.0%	16.2%	7.8%	24.0%	4.7%	17.3%	22.0%	100.0%

三、研究发现

根据 1987—2022 年《教育部工作要点》有关农村职业教育关注点的分布状况，在具体史实与现实背景的基础上，政策话语对农村职业教育的关注可以分为三个阶段。此外，通过对分析框架的探究，在历时 36 年的政策文本中以“三维度”中的“七要素”为焦点，可得出政策关注要素三方面的动态变化，如图 1 所示。

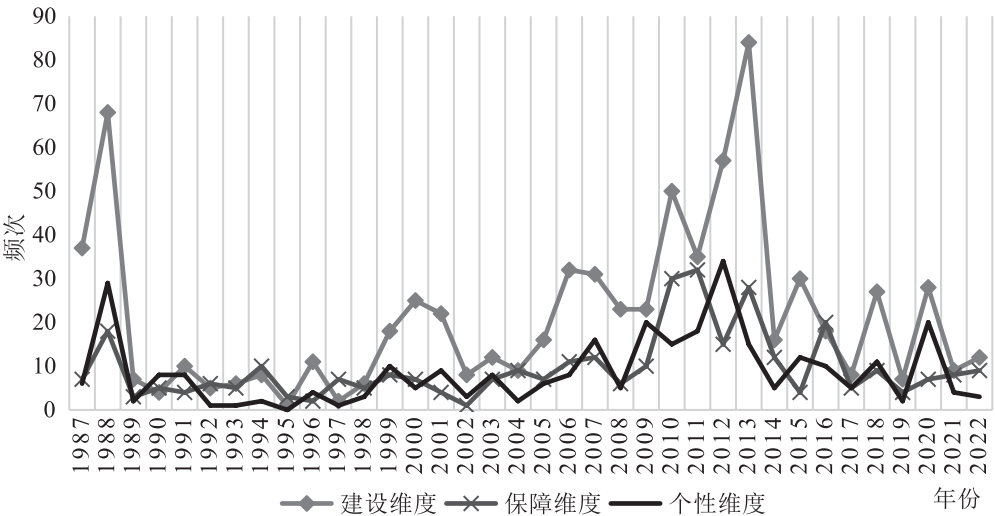


图 1 1987—2022 年《教育部工作要点》对农村职业教育的关注走向

(一) 农村职业教育政策话语的演进

36 年间农村职业教育政策话语关注点的分布状况呈特征性变化。一是各维度都有不同幅度的波动，呈现出特点不同的三个时期，每个时期的关注特点也各不相同。二是“三维度”整体表现为先下降后上升，之后波动幅度逐渐减小，维度差距不断缩小，趋于平稳，分布逐渐均匀。

第一，建设探索期（1987—1997 年）。该阶段的政策话语比较重视建设维度，但所有维度整体为下降趋势，后期对于农村职业教育的探索十分“萧条”。1988 年建设维度关注点达到峰值 68 后，开始迅速缩减。而对于保障维度和个性维度，政策话语涉及度较低，个性维度在 1996 年甚至为 0。其实，国家教委在 1988 年实施的“燎原计划”与该峰值相呼应，该计划作为我国农村职业教育发展史上的标志性行动，对农民基础素质

的提高有极大助力^[9]。然而,实施效果仅盛极一时,昙花一现,没有推进农村职业教育的可持续发展。

第二,发展成长期(1998—2013年)。整体来看,该时期三个维度的关注点大体都呈上升趋势。建设维度从1998年的低谷到2013年达到了从未有过的高度,保障维度在2011年也达到了最高度32,个性维度在2012年达到34,“三维度”齐头并进,共同发展。具体来说,政策文本对建设维度的关注远高于其他两个维度,甚至在某些年份高于另外两个维度之和。这一时期的发展状况可能与我国1998年发布的高等教育扩招政策相关,这一政策的出台极大地阻碍了农村职业教育的发展。而2011年,《关于加快发展面向农村的职业教育的意见》的发布使得社会对农村职业教育的关注持续加强,这在《教育部工作要点》的政策话语中也有明显体现。

第三,调整完善期(2014—2022年)。这一时期“三维度”之间的差距逐渐缩小,关注点分布基本持平,并趋于稳定发展的状态。虽然各维度值域大体都在2—30之间徘徊,为中低值,但生成的是有规律的波动。可见,国家在前期进行了不断的探索改革后,各维度逐渐由大幅度的变动转向有规律的变动。这可能与2014年国家颁布的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》有关,该政策的出台强调了对农村职业教育的重视^[10],促进该时期农村职业教育的政策话语开始转向精准扶贫政策与乡村振兴战略。

(二) 农村职业教育政策关注要素的变化

第一,建设维度的关注重点由达标建设转向内涵提升。通过分析建设维度中的要素分布,发现政策话语着重关注资源升级,此处的资源升级要素由教材、教师转向教学等因素。尽管不同时期也产生过大幅度的波动,最高至14.3%,最低为0,1987年至2013年资源升级总体呈上升趋势,2014年至2022年则在1.1%至5.0%的值域徘徊,但波动逐渐减少,呈平稳状态。其间,为了缩小贫富差距,尽早实现共同富裕,国家开始着手调整城乡结构布局,注重农村教育质量,因此采取了教师轮岗、师范生公费教育等一系列措施^[11]。资源升级始终是建设发展的关键环节,是发展农村职业教育的重要抓手,如图2所示。

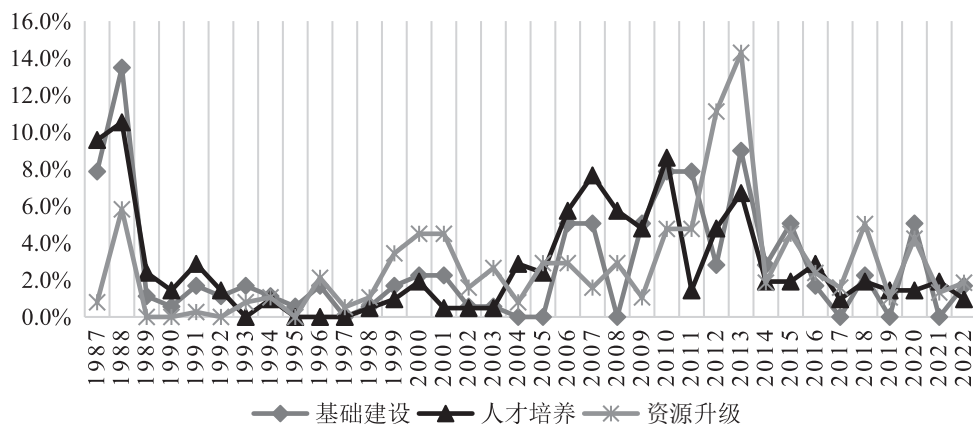


图2 建设维度各要素分布情况

可以看出,36年间人才培养要素受到稳定关注,以稳扎稳打的速度发展,波动幅度最小,起伏不超过10.5%。2018年,中共中央、国务院发布的《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》强调,要“大规模开展职业技能培训,促进农民工多渠道转移就业,提高就业质量”,实施新型职业农民培育工程等措施^[12],无一不对培养新型职业农民起到正向作用。此处的人才培养要素由农民招生、资格证书转向人才培养等内涵。

基础建设为学校的硬件软件设施建设,包含教学楼、实训基地、教学设备、课程建设等。作为开展教育的前提之一,基础建设要素的关注程度较为薄弱。基础建设要素发展历程与资源升级要素大体相当,相较于前期起伏更大,有13.5%至1.1%的跨度,而后期发展相对处于一个弱势状态,发展前景有待开拓。

第二,保障维度的关注重点由制度导向转向社会保障。从保障维度来看,制度导向要素的发展一直较为稳定,除了2010年至2013年间,制度导向要素占比突然飞跃到5.7%至10.9%之间,但之后又迅速回到平常数值。这可能与2010年国务院办公厅印发《关于开展国家教育体制改革试点的通知》有关,使得有关农村职业教育的免费试点、改革试验区等在多个地区开设,加快了农村职业教育的改革完善^[13]。制度导向要素主要包含政策颁布、制度改革、乡村振兴战略等,如图3所示。

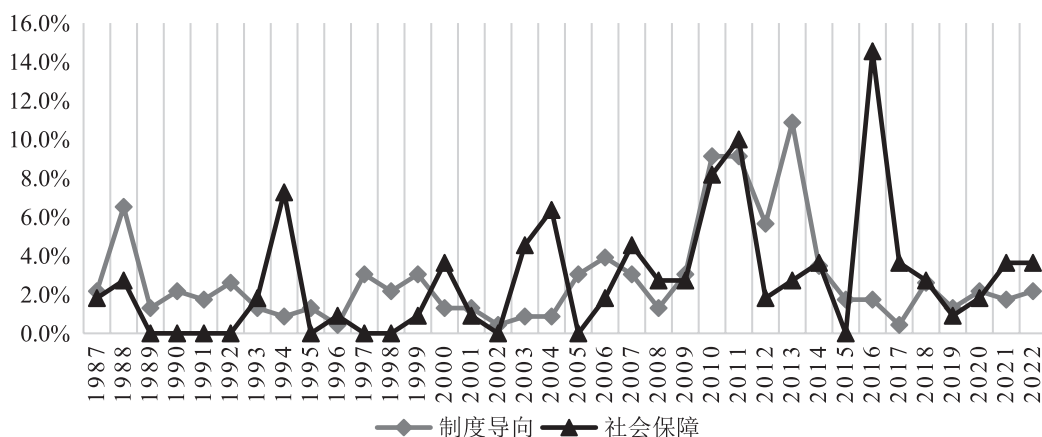


图3 保障维度各要素分布情况

可以看出,政策话语对社会保障要素的关注不持续,忽高忽低,波动剧烈。社会保障要素发展起伏不定,有10个年份为0,但也出现了所有要素中的最高值14.5%,这可能是社会态度不明确、风向转变过快导致的。农村地区对于农村职业教育存在一定的抵触心理,大部分的农民对子女最大的期望就是希望他们离开农村,认为农村职业教育就是学习与农业农村相关的知识,为农村培养实用人才,受教育者仍然会留在农村。其实不然,农村职业教育也包含了农村劳动力转移的职业教育。此外,城市地区对此也有一定的偏见。社会自主保障有制度导向带动的影响,其要素主要包含了中心城市的教育对农村教育的辐射和支援,城乡之间职业院校的联合招生、合作办学,校企合作等。

第三,个性维度的关注重点由特色融入转向技术支持。从个性维度来看,政策话语十分关注特色融入要素,此处的特色融入要素主要为针对农村职业教育特色的政策话语。

该要素有四次发展阶段的小峰值,1987—1995 年为第一阶段,1992 年的 10.2% 仅昙花一现就速降至谷底,1996—2004 年为特色融入要素的平稳发展时期,占比不高,波动不大。这可能受 1996 年颁布的《关于“九五”期间实施“千万农家女百项新技术推广培训计划”的通知》政策的影响,该政策以农家女为主要关注对象,是针对农村职业教育特殊情况的个性发展^[14]。1996 年,全国农科教结合协调领导小组第三次会议提出推动农科教结合发展^[15],1999 年的《教育部工作要点》首次提出了“农村职业教育”的概念,也是“三教统筹”的首次出现,“三教”主要指农民和土地、农村劳动者和科学技术。2005—2014 年为高速成长期,2015 年至今为第 4 个新发展时期,如图 4 所示。

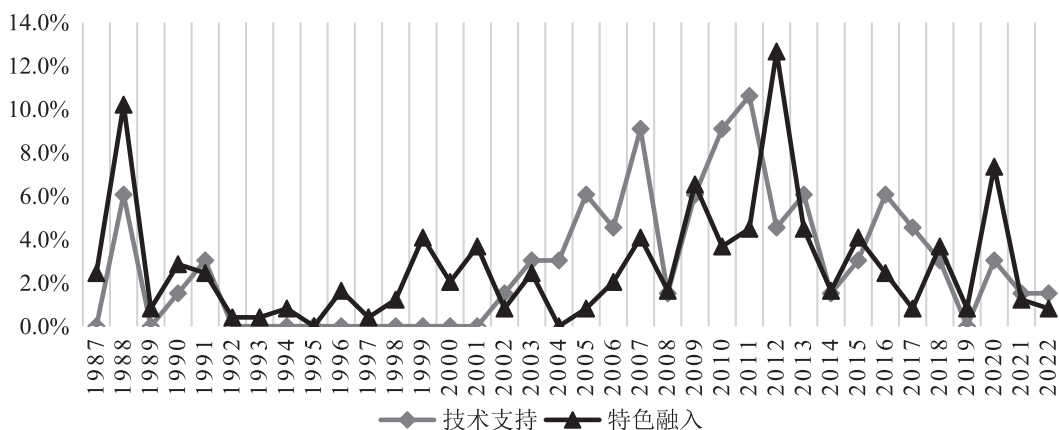


图 4 个性维度各要素分布情况

可以看出,政策话语日益重视技术支持要素,此处的技术支持要素主要包含培训网络、“一网两工程”、现代远程教育等。1992—2001 年技术支持要素处于发展瓶颈期,但之后的发展有不错的起色。将技术引入教学是现代化教育必不可少的关键一环。在新时期发展的时代潮流中,现代化教学会大大提高教学效率与教学质量,尤其是对于农村职业教育。首先,部分农村地区地处偏远,路况险阻崎岖,集中授课十分不易,需要利用远程教育扩大受教群体;其次,部分农民思想观念落后,需要运用教学技术将课程直观地呈现在其面前,以便更好地理解;最后,职业教育也为职业技术教育,该类教育本身就与技术教育密切挂钩,旨在学习不同的生产技术,需要科技网络的助力。

四、结论与讨论

这 36 年的政策文本虽然不能完全代表农村职业教育的所有发展状况,但大体展现了每年教育部对农村职业教育的主要发力点,有一定的代表性。通过分析《教育部工作要点》中农村职业教育的政策文本,以及“三维度七要素”分析框架下各年份数据折线图,可以看出各维度关注点之间的差距逐年减小,但部分要素发展仍然不稳定,发展态势不明朗。综上所述,农村职业教育发展虽趋于稳定,但需要新突破,以达到质的飞跃。为了突破路径依赖,应当继续注重政策一直强调的关注点,对于政策忽视的要素应当加

紧建设。

(一) 充分认识农村职业教育的独特地位

虽然国家日益重视农村职业教育,但当前农村职业教育的社会地位仍然不高。有学者曾提出,基本教育类型包括生存教育与地位教育两种,生存教育是一个人为适应社会的基本生存而必须接受的教育,地位教育是超出基本生存所需的、以获得更好的社会职业地位为指向的教育类型,而农村职业教育可称之为办学功能之殇^[16]。其实,生存教育与地位教育本应是平等的,而将其划分开的行为可归结为教育公平的问题。近年来,国家对技术人才的需求越来越大,但社会观念仍未转好,农民及其子女对于职业教育都戴有色眼镜,大部分学生不是因为个人需求,而是没有更好的选择,只能就读职业院校。社会观念跟不上国家所倡导的理念方向,导致社会需求得不到满足,农村职业教育也一直得不到社会的认可。

农民是我国最庞大的社会群体,农村职业教育则是数以亿计农村人口升级为技术人才的关键途径,更是我国由人口大国变为人才强国的关键助力。农村职业教育是职业教育体系中不可或缺的重要部分,紧密关系着教育体系的全面发展。为了提升农村职业教育的社会地位,促进教育公平,在思想方面,国家要积极发挥主流思想的引导作用,努力平衡职业院校和普通院校的地位,大力宣传农村职业教育的光明前景,转变大众传统观念。在行为方面,国家应颁布对农村职业教育倾斜的政策,为农村职业教育创设良好的就业环境,以实际利益吸引生源。

(二) 调整农村职业教育的办学重心

为了提升农村职业教育质量,可以将办学重心向师资队伍与专业建设方向转移,以培养高质量的新型职业农民为教学目标。当前,部分农村职业院校缺少办学条件、办学能力弱,从而导致生源断层,培养更是艰难。近几年,国家虽然逐渐注重农村职业院校的建设,加大了投入力度,给予了一定的政策倾斜,但现实情况并不理想,至少没有减缓。

教师是学生的导师,无论是学生的思想还是学识,都与教师紧密相关。一方面,提高师资队伍质量是前提。在思想道德方面,育人先树德,农村职校教师必须品德高尚。由于家庭环境与社会环境的影响,农村劳动力素质普遍不高。在专业理论方面,教师应努力提高专业能力。当今农村职校教师大多毕业于普通本科院校,且大多为跨专业,自身并没有系统地学习过职业专业技能知识。职校教师应该积极主动地提升自我,学习先进优秀的专业理论知识与实践教学知识。职校也应该大力促进校企人员互聘互兼^[17],引导农村职业教师进企业培训、技术骨干进课堂指导,为农村教师提供专业培训渠道。另一方面,优化师资队伍结构是关键。其中包括师资队伍的年龄结构、职称结构、专业结构以及学历结构。一支队伍只有比例合适、位置正确,才能发挥其最大的力量。农村师资队伍需要中坚力量与高质量人才,以及更多专业对口师资。

在强调师资对农村职业教育重要性的同时,不能忽视了专业建设的发展,包括专业标准的升级、组织形式的优化以及专业结构的调整。农村职业院校的专业建设并不完善,存在专业标准的落后、专业教学组织形式的固化以及专业结构不对口等情况。加强专业建设不仅能营造高效的教学环境,也可以促进就业,提升农村职业教育质量。一方面,专业建设标准可以规范教学行为,提升教学质量,农村职校要开发具有针对性的教学标准;另一方面,创新专业教学组织形式,为不同的专业打造相适应的培养模式,面对农村职校中农民、外出务工人员以及下岗人员等特殊群体,需要制订相配套的培养方案,以实施更贴切的教学活动,提高教学效率。此外,要调整专业结构。致力于通过改进专业科目,使其与新时代农村生产更紧密地对接,以培养高质量新型职业农民。

(三) 基于信息技术创新农村职业教育的发展形式

进入信息化时代,教育技术是高质量教学的重要手段。但政府对农村职业教育技术重视程度仍然不够,36 年的《教育部工作要点》中农村职业教育的技术支持要素仅占比 4.7%。我国农村生产水平低,经济发展缓慢,教育深受其影响,科学技术已经成为扭转局面的关键因素。

首先,国家要加大对农村职业教育技术资源的投入,加快建设农村职业院校的数字校园。虽然当前的农村区域教育回报比还远远不够,实属于高投入低效益阶段,但在信息化建设上的支持是不能缺少的,只有长期持续的投入才能为构建农村职业教育资源库打下坚实厚重的基础。其次,农村职业院校应与农村企业紧密联系。关注农村企业的具体需求,可以实现农村职业教育的有效对接。职业院校的办学目标是向社会输送具有专业技术能力的人才,在实际教学过程中尤其要注重教育技术的运用。职校应与企业联合建设一系列可模拟实操的设备,如机械臂、远程设备等。农村企业直接向其提供实习场所,职校为其输送人才。最后,技术支持应基于实际情况。根据农村地区生产发展的差异、人口构成的特征以及农村职业院校的具体特点,因地制宜地选择适宜的教育技术。此外,基于严峻的新冠肺炎疫情形势考虑,为了城乡职业院校能顺利运用信息技术实行一对一帮扶,应采用线上线下结合教学,制订个性化教学实训方案。

参考文献

- [1] 韩秋茹,李祥.政策嬗变:成人教育学科发展的困境及路径重构——基于 1987—2018 年《教育部工作要点》的词频分析[J].成人教育,2019(8):1-8.
- [2] 马君,谢金辰.政府对职业教育注意力配置研究——基于《教育部工作要点》(1987—2019 年)的文本分析[J].职教论坛,2019(9):73-79.
- [3] 陈睿腾.近 30 年来政策话语对“课程”的关注及演变——基于 1987—2017 年《教育部工作要点》的文本分析[J].教育评论,2017(12):36-39.
- [4] 涂端午.教育政策文本分析及其应用[J].复旦教育论坛,2009(5):22-27.

- [5] 周谷平, 余源晶. 近 30 年来政策话语对教育公平的关注——基于《教育部工作要点》的实证研究 [J]. 教育研究, 2012 (2): 35-40, 52.
- [6] 李文平. 我国政策话语对高等教育质量的关注及演变——基于 1987—2016 年《教育部工作要点》的文本分析 [J]. 教育发展研究, 2016 (11): 21-29.
- [7] 蒋逸民. 社会科学方法论 [M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2011: 259.
- [8] 李怀祖. 管理研究方法论 [M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2004: 160.
- [9] 唐智彬, 石伟平, 匡瑛. 改革开放 40 年我国农村职业教育发展回顾与展望 [J]. 职业技术教育, 2018 (19): 55-61.
- [10] 国务院. 国务院关于加强加快发展现代职业教育的决定 [EB/OL]. (2014-05-02) [2022-05-10]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/22/content_8901.htm.
- [11] 王换芳, 林一钢. 我国教师教育政策的检视与反思——基于 1987—2019 年《教育部工作要点》的文本分析 [J]. 教师教育研究, 2021 (3): 57-64.
- [12] 中共中央, 国务院. 中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见 [EB/OL]. (2018-01-02) [2022-05-10]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm.
- [13] 国务院办公厅. 国务院办公厅关于开展国家教育体制改革试点的通知 [EB/OL]. (2011-01-13) [2022-05-10]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201101/t20110113_114499.html.
- [14] 全国妇联农业部. 全国妇联农业部关于“九五”期间实施“千万农家女百项新技术推广培训计划”的通知 [EB/OL]. (1996-05-30) [2022-05-10]. <https://gov.eastday.com/renda/node4420/node4465/node4467/userobject1ai74385.html>.
- [15] 刘化军. 全国农科教结合协调领导小组第三次工作会议在京召开 [J]. 继续教育, 1996 (5): 36.
- [16] 张力跃. 受教育者视界中的农村职业教育困境与破解 [M]. 天津: 天津大学出版社, 2011: 56-58.
- [17] 中国教育科学研究院, 全国职业高等院校校长联席会议. 2021 中国职业教育质量年度报告 [M]. 北京: 高等教育出版社, 2021: 104.

(编辑 王颖达)