

DOI: 10.20127/j.issn1671-0517.2024.05.008

乡村振兴背景下农村职业教育政策适配性研究

曹煜玲, 许宏伟

(东北财经大学, 辽宁 大连 116025)

摘要: 农村职业教育是乡村振兴和乡村治理效能的重要影响因素, 公共政策及其政策工具对农村职业教育发展具有引领作用。以辽宁省为样本, 运用构建的政策工具—政策目标二维分析框架, 对乡村振兴背景下农村职业教育政策工具和政策目标进行质性分析, 剖析其中的政策适配性问题, 提出了进一步提高公共政策适配性、创新组合政策工具促进农村职业教育高质量发展的对策建议。

关键词: 乡村振兴; 乡村治理; 农村职业教育; 政策工具; 政策适配性

中图分类号: F 302

文献标识码: A

文章编号: 1671-0517 (2024) 05-0035-06

一、引言

党的二十大报告提出全面推进乡村振兴, 加快建设农业强国。在乡村振兴中人才是关键, 教育是重点。《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》提出, 支持农村职业教育发展, 培养乡村振兴人才。农村职业教育与乡村振兴密切相关^[1-2], 乡村振兴的关键是发展农村教育^[3], 农村职业教育不仅承担着基本的教育、技术传播和创新功能, 而且在传承优秀乡土文化、提升农民素质等方面具有重要作用^[4]。为推动农村职业教育发展, 党和政府通过政策引导及政策工具创新提升农村职业教育水平。

辽宁作为农业大省, 长期面临着“农业、农村、农民”问题, 发展农村职业教育成为提升乡村治理效能、推进乡村全面振兴的重要任务。2023年12月召开的辽宁省委经济工作会议提出2024年聚力开展“八大攻坚”, 把保障国家粮食安全作为首要担当, 为农村职业教育提供了更加广阔的空间。为更好发挥政策在农村职业教育发展中的作用, 提高政策的适配性, 本文筛选了党的十九大以来国家和辽宁省颁布实施的农村职业教育政策, 采用罗斯威尔和泽格菲尔德分类方法将政策工具分为供给型政策工具、环境型政策工具

和需求型政策工具^[5], 构建了“政策工具—政策目标”二维分析框架, 借助Nvivo11 Plus软件对政策工具使用情况和政策目标进行质性分析, 剖析政策适配性问题, 提出增强公共政策适配性、创新组合政策工具推动农村职业教育高质量发展的对策建议。

二、农村职业教育政策文本分析

(一) 政策文本来源与筛选

筛选农村职业教育政策所涉及的数据库和网站包括北大法宝数据库、中央人民政府门户网站、教育部网站、辽宁省人民政府网站(含地级以上城市人民政府网站)、辽宁省教育厅网站等权威网站。为确保政策文本筛选结果准确并具有代表性, 基于以下原则: 一是政策的时效性。以乡村振兴战略为背景, 选取2017年10月18日至2023年5月1日期间国家和辽宁省颁布实施的涉及农村职业教育的政策。二是政策的关联性。检查筛选的政策文本, 确保政策(法规)与研究主题紧密相关。三是政策的完整性。为防止遗漏, 以“职业教育”“中职教育”“职教改革”“职业技术教育”“职业农民”“职业院校”“农民教育”等主题词及其近义词, 采用模糊方式在数据库和官方网站进行检索, 筛选出符合要求的政策文本76份, 其中, 国家层面政策文本21份, 辽宁省级政府和地级以上城市政府层面政策文本55份。由于篇幅所限, 表1仅列示部分农村职业教育政策文本。

表1 乡村振兴背景下辽宁省农村职业教育政策文本(部分)

收稿日期: 2024-02-02

作者简介: 曹煜玲(1975—), 女, 辽宁大连人, 副教授, 博士, 硕士研究生导师, 主要从事公共政策、乡村治理研究。
基金项目: 2021年度辽宁省社会科学规划基金重点项目(L21AGL008)。

序号	政策文本	颁布部门	时间
1	辽宁省人民政府关于印发《辽宁省教育事业发展“十三五”规划》的通知	辽宁省人民政府	2017年
2	沈阳市人民政府办公厅关于印发《沈阳市推进教育供给侧结构性改革实施方案》的通知	沈阳市人民政府	2017年
3	本溪市人民政府办公厅关于本溪市支持中等职业教育发展的实施意见	本溪市人民政府	2017年
.....			
55	辽宁省人民政府办公厅关于印发《辽宁省进一步支持大学生创新创业的若干措施》的通知	辽宁省人民政府	2023年

资料来源：北大法宝数据库、辽宁省人民政府网站、辽宁省农业农村厅网站等。

（二）政策工具视角下农村职业教育政策文本分析框架

农村职业教育政策对促进农村职业教育发展至关重要^[6]，分析农村职业教育政策体系、政策内容、政策适配度的前提是建立合理的农村职业教育政策分析框架。本文构建的政策工具二维分析框架以基本政策工具为X维度，反映农村职业教育政策工具类型选择；以职业教育发展为Y维度，表明农村职业教育发展目标与方向；借助 Nvivo11 Plus 软件对政策文本编码，客观描述农村职业教育政策的基本结构和实施情况。

1.X 维度：政策工具维度

采用罗斯威尔和泽格菲尔德分类方法，将政策工具分为供给型、环境型和需求型政策工具。供给型政策工具主要发挥促进作用，需求型政策工具可以拉动多方需求，环境型政策工具间接影响农村职业教育发展（如图1所示）。

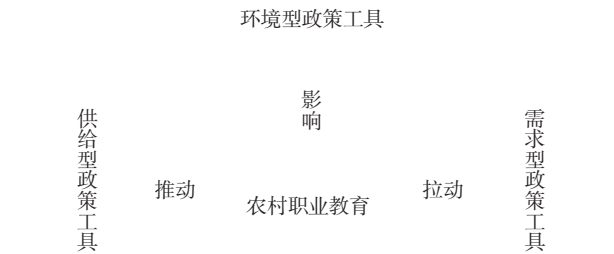


图1 政策工具与农村职业教育的关系

在确定了政策工具类型一级维度之后，通过政策文本分析形成13个二级维度。供给型政策工

具的二级维度包括：资金投入、硬件设施、软件保障、创新培训、培养模式；需求型政策工具的二级维度包括：政府外包、鼓励引导、服务购买；环境型政策工具的二级维度包括：目标规划、制度和法规、体系建设、财政金融、策略与措施。

2.Y 维度：政策目标维度

农村职业教育政策总体目标是为乡村振兴和乡村治理培养人才。具体而言，一是通过提高农村职业教育水平，增加乡村振兴和乡村治理人才供给数量；二是通过农村职业教育提升乡村振兴和乡村治理人才供给质量；三是通过针对性补偿性教育和专业培训，优化乡村振兴和乡村治理人才结构。

3. 政策文本编码及信度与效度检验

（1）政策文本内容编码

分析政策工具的关键工作是编码统计。将76份政策文本导入 Nvivo11 Plus 软件，基于构建的二维分析框架，在X轴上确定政策工具树节点，在Y轴上确定政策目标；在树节点状态下依次根据建立的政策子主题创建树节点的子点；经由逐条编码把政策文本内容条款归入与其相关的节点位置，遵循“编号-章节-条款-项目”程序编码。比如，“1-5-4-1”表示《辽宁省教育事业发展“十三五”规划》（编号为1）中的第5章第4条第1项政策内容。所有编码过程均如上所述，形成的政策文本内容编码如表2所示。限于篇幅，仅列示部分政策文本编码。

（2）信度与效度检验

信度检验是测度研究结果的可信度，效度是明确测度工具能否对测度对象准确度量^[7]。为增加结果的可靠性，在笔者作为第一编码员的基础上，邀请对政策文本分析有深入研究的学者进行抽样二次编码，利用信度和效度检验方式（公式1、公式2）对编码人员的编码结果进行检验。

公式1：相互同意度 $K = \frac{2m}{N1 + N2}$

公式2：信度系数 $R = \frac{nk}{1 + (n - 1)k}$

上述两个公式中，m指编码人员对抽取的编码样本均表示同意的数量，N1、N2指编码人员抽取

表2 农村职业教育政策文本内容分析单元编码

政策编	政策文本	内容分析单元	编码	政策工具
1	辽宁省人民政府关于印发《辽宁省教育事业发 展“十三五”规划》的通知	加快实施创新驱动发展战略……迫切需要辽宁教育 优化人才培养结构,加快培养各级各类创新人才。	1-1-1-1	培养模式 创新培训
		……	……	……
		建立规划实施监测评估机制……出台针对性政策,调 整规划目标、任务与政策措施。	1-5-4-1	制度和法规 策略与措施
2	沈阳市人民政府办公厅 关于印发《沈阳市推进 教育供给侧结构性改革 实施方案》的通知	在全面解决幼有所育、学有所教的基础上……实现 “人人皆学、处处可学、时时能学”的多样化教育服务 供给的体制机制。	2-1-1-1	目标规划 体系建设
		……	……	……
		用好经费杠杆……采用“事后奖补”方式分配资金,尝 试以奖代拨绩效拨款挂钩的经费分配机制。	2-4-4-1	资金投入
3	本溪市人民政府办公厅 关于本溪市支持中等职 业教育发展的实施意见	促进职业学校与普通高中资源共享,鼓励有条件的学 校为有意愿的学生创造职普融通的学习条件。	3-1-1-1	创新培训 培养模式
		……	……	……
		探索建立多层次技能型人才培养体系,推行“3+2”五 年制高等职业教育模式,逐步建立……体制机制。	3-9-2-1	培养模式 体系建设
……	……	……	……	……
76	辽宁省人民政府办公厅 关于印发《辽宁省进一 步支持大学生创新创业 的若干措施》的通知	建立评价体系……促进创新创业课程、创新训练、创 业实践有机衔接……将创新创业教育贯穿人才培养 全过程。	76-1-1-1	体系建设 培养模式
		……	……	……
		强化宣传引导……丰富宣传形式,培育创客文化,营 造敢为人先、宽容失败的环境,形成支持大学生创新 创业的良好社会氛围。	76-4-4-15	鼓励引导 创新培训

的编码样本数量，n表示编码人员数量。系数大于0.8表示可靠性非常高，在0.7~0.8区间表示较高，均可接受。在政策文本筛选的基础上，经过类目构建和内容编码反映信度和效度情况。

(三) 农村职业教育政策编码结果分析

1. 政策工具维度分析

通过对政策文本编号及分析单元编码归类的频数统计，在确定的76份政策样本、482个分析单元中得到1 264项政策工具（如表3所示）。

分析政策工具使用情况发现：供给型政策工具中硬件设施和培养模式使用最多，分别占比35.50%和24.10%；创新培训和资金投入使用频次相当，分别占比16.80%和16.50%；使用最少的政策工具是软件保障，占比6.90%。这表明政府在制定政策时坚持“人才是第一资源”，将基础设施建设与人才培养确立为供给型政策工具的主要内容。

但是，资金投入和软件设施在供给型政策工具中占比较低，然而这些政策工具是培养农业技能型人才的关键所在。

在需求型政策工具中需求导向使用最多，占比59.00%；其次是鼓励引导，占比36.00%；使用最少的是政府外包，仅占5.00%。需求型政策工具通过需求导向、鼓励引导等手段鼓励和支持社会主体关注农村职业教育。然而，需求型政策工具使用频次明显低于其他两类政策工具，由此可能降低社会力量参与农村职业教育的积极性。

环境型政策工具中目标规划使用最多，占比33.70%，其次是策略与措施、制度和法规，分别占比24.70%和19.50%，使用最少的是体系建设和金融支持，分别占比13.80%和8.10%。从目标规划政策工具使用情况看，辽宁省农村职业教育与乡村振兴互动共生理念已经形成。

表3 农村职业教育政策工具类型分布表

政策工具类型	政策工具名称	数量	各政策工具类型比/%	合计数量和占比
供给型	资金投入	86	16.50	521(41.21%)
	硬件设施	185	35.50	
	软件保障	36	6.90	
	创新培训	88	16.80	
	培养模式	126	24.10	
需求型	政府外包	5	5.00	100(7.92%)
	鼓励引导	36	36.00	
	需求导向	59	59.00	
环境型	目标规划	217	33.70	643(50.87%)
	制度法规	126	19.50	
	体系建设	89	13.80	
	金融支持	52	8.10	
	策略性措施	159	24.70	

2.政策目标维度分析

乡村振兴背景下辽宁省农村职业教育政策目标在一级维度和二级维度的频数统计结果如表4和表5所示。

表4 乡村振兴背景下农村职业教育政策目标频数统计（一级维度）

政策目标	供给型	需求型	环境型	总计	百分比/%
提升人才数量和质量	338	55	381	774	61.23
优化人才结构	183	45	262	490	38.77

由表4可知，用于提升人才数量和质量的政策

工具占比61.23%，用于优化人才结构的政策工具占比38.77%。表明当前乡村振兴和乡村治理人才培养仍然以提高数量和质量为主，对人才结构优化的关注度相对较低。由表5可知，在提高人才数量和质量方面，硬件设施、目标规划、制度和法规使用频次最高，均超过120次。政府外包和需求导向使用频次最低，均为11次；在优化人才结构方面，目标规划使用频次最高，政府外包和体系建设使用频次为0次。这表明实践中注重人才数量和质量提升，对于人才结构的优化大多处于目标规划阶段。

表5 乡村振兴背景下农村职业教育政策目标频数统计（二级维度）

政策工具	提升人才数量和质量/次	优化人才结构/次	总计/次	提升人才数量和质量百分比/%	优化人才结构百分比/%
资金投入	42	13	55	76.36	23.64
硬件设施	120	30	150	80.00	20.00
软件保障	45	55	100	45.00	55.00
创新培训	60	56	116	51.72	48.28
培养模式	71	29	100	71.00	29.00
政府外包	11	0	11	100.00	0.00
鼓励引导	33	34	67	49.25	50.75
需求导向	11	11	22	50.00	50.00
目标规划	168	182	350	48.00	52.00
制度法规	121	62	183	66.12	33.88
体系建设	76	0	76	100.00	0.00
金融支撑	16	18	34	47.05	52.95

3. 二维交叉分析

为了更深入分析政策文本特征，综合政策工具与政策目标维度进行二维交叉分析，以探究二者之间的关系（如表6所示）。

表6 乡村振兴背景下农村职业教育政策工具—政策目标频数统计

政策目标	供给型	需求型	环境型	总计
提升人才数量和质量/项	338	55	381	774
百分比/%	43.66	7.11	49.23	-
优化人才结构/项	183	45	262	490
百分比/%	37.35	9.18	53.47	-
总计/项	521	100	643	1264
提升人才数量和质量百分比/%	64.88	55.00	59.25	-
优化人才结构百分比/%	35.12	45.00	40.75	-

由表6可知，提高人才数量和质量的政策目标在供给型、需求型和环境型政策工具中分别占比64.88%、55.00%和59.25%；为实现政策目标，使用的供给型、需求型和环境型政策工具分别占比43.66%、7.11%和49.23%。

三、农村职业教育政策适配性问题分析

（一）政策工具运用应兼顾均衡性

通过上述分析可知，需求型政策工具在辽宁省农村职业教育政策体系中的使用频率较低，表明在吸引社会资源、扩大办学主体、拉动社会需求等方面有较大发展空间。与需求型政策工具相比，供给型政策工具和环境型政策工具使用频率较高，尤其是环境型政策工具的使用超过了政策工具总量的一半，表明辽宁省农村职业教育办学思路仍然较大程度依赖政府单方面供给。与此同时，受现行制度和法规约束，农村职业教育办学自主性和灵活性有待提高。

从二级政策工具看，供给型政策工具中硬件设施占比35.50%，资金投入和创新培训占比均不足17.00%，软件保障占比最低，仅为6.90%。由此可知，农村职业教育硬件设施在政府支持下逐步完善，但资金投入力度依然不足。需求型政策工具中占比最多的是鼓励引导和需求导向性政策工

具，占需求型政策工具总数的95.00%，而政府外包占比仅5.00%。在人才培养中政府外包是一项重要政策工具，由于鼓励引导和需求导向性政策工具占比较高，降低了其他政策工具使用比例，因此，亟须做出调整。环境型政策工具中金融支持占比仅8.10%。乡村振兴人才培养需要职业院校、企业和社会力量协同共治，金融支持政策工具有效运用有助于激发企业和社会力量参与乡村发展所需人才的培养过程，应给予高度重视。

（二）政策目标应注重人才结构优化

根据前述分析可知，有774项政策工具用于提升人才数量和质量，用于优化人才结构的政策工具490项。具体而言，在提升人才数量和质量方面，供给型政策工具使用频率为64.88%，环境型政策工具使用频率为59.25%，需求型政策工具使用频率为55.00%；在优化人才结构方面，需求型政策工具使用频率为45.00%，环境型政策工具使用频率为40.75%，供给型政策工具使用频率为35.12%。

由统计结果可以看出，辽宁省农村职业教育政策侧重于提升人才培养数量和质量，对人才结构优化重视程度不足。在优化人才结构方面，使用较多的是目标规划政策工具，表明政府已经意识到人才结构对于乡村振兴和乡村治理的重要性。然而，在配套政策实施方面，欠缺政府外包和体系建设政策工具。同时，资金投入、金融支持以及需求导向政策工具使用频率较低，在一定程度上影响了社会资金流入，不利于农村职业教育发展。

乡村振兴和乡村治理对人力资本提出了新要求，其中产业兴旺对人才结构，尤其是对创新型人才培养提出了更高要求。如果相关政策未能对人才需求结构变化给予足够重视，可能会导致某类人才培养过剩、紧缺人才供给不足、拔尖创新人才鲜有的情况，也将影响乡村振兴和乡村治理目标如期实现。

四、提高农村职业教育政策适配性的策略

（一）均衡使用政策工具

为均衡使用三类政策工具，应稳定供给型政

策工具配给、强化需求型政策工具配置、适度优化环境型政策工具配比。在保证供给型政策工具有效供给的同时,加大涉农资金投入力度。比如,可以设立专项资金或项目资金,增强农村职业教育服务乡村振兴的可持续性。为优化乡村振兴和乡村治理所需人才结构,应重视和加强与乡村振兴相关的职业院校建设。强化需求调研和需求评估,充分掌握农村职业教育需求特点和发展趋势。从市场需求入手,吸引社会力量参与农村职业教育。应充分发挥金融、税收等政策工具的作用,以满足农村职业教育发展需求。

(二) 消弭政策工具与农村职业教育功能定位之间的结构性错位

政策工具与农村职业教育功能定位之间的结构性错位可能导致政策缺陷,即现有政策工具无法发挥最大功效。同时,由于缺少某些政策工具,农村职业教育的功能也将受到不利影响。应提高政策工具与农村职业教育功能定位之间的适配度,消除结构性错位现象,确保政策工具应用能够促进农村职业教育功能充分发挥。契合实际的农村职业教育功能定位有助于政策工具优化调整 and 有效实施,从而形成两者的良性循环。具体而言,一方面,政策工具供给、环境建设和市场塑造应

与农村职业教育功能要素相对应和相融合,以实现政策工具效用最大化;另一方面,政策工具与农村职业教育功能定位的价值取向和内涵建设应保持一致。通过要素耦合形成政策工具的协同作用,充分体现农村职业教育服务乡村振兴的功能,推动农村职业教育高质量发展,助力乡村振兴和乡村治理能力现代化。

〔参考文献〕

- [1] 黄维民.乡村振兴背景下农村职业教育发展路径选择[J].湖南农业科学,2022(7):88-91.
- [2] 邓文勇.农村职业教育与乡村振兴共生发展:问题与路径[J].中国职业技术教育,2022(3):50-56,62.
- [3] 朱德全,王志远.协同与融合:职业教育服务乡村振兴的逻辑理路[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2021,50(5):114-125.
- [4] 覃兵,何维英,胡蓉.基于乡村振兴战略的农村职业教育问题审视与路径构建[J].成人教育,2019,39(8):60-64.
- [5] 吴肃然,李名荟.扎根理论的历史与逻辑[J].社会学研究,2020,35(2):75-98,243.
- [6] 瞿晓理.中国式农村职业教育现代化的实践阐释:逻辑、价值与进路[J].职业技术教育,2023,44(10):61-66.
- [7] 风笑天.社会学研究方法[M].5版.北京:中国人民大学出版社,2018.

Research on the Suitability of Rural Vocational Education Policies Under the Background of Rural Revitalization

CAO Yuling, XU Hongwei

(Dongbei University of Finance & Economics, Dalian 116025, China)

Abstract: Rural vocational education is an important influencing factor of rural revitalization and rural governance efficiency. Public policies and their policy tools play a leading role in the development of rural vocational education. Taking Liaoning Province as a sample, using the two-dimensional analysis framework of policy tools and policy objectives, a qualitative analysis of the policy tools and policy objectives of rural vocational education under the background of rural revitalization is conducted, the problem of policy suitability is analyzed, some countermeasures and suggestions are put forward, including further improving the suitability of public policies, innovating and combining the policy tools, which promotes the high-quality development of rural vocational education.

Key words: rural revitalization; rural governance; rural vocational education; policy tools; policy suitability

〔责任编辑:钟品妍 杨秋英〕