

中华人民共和国成立 75 年来农村职业教育政策变迁审思 ——基于间断—均衡理论视角

周雨婷, 姚 石

(安徽师范大学, 安徽芜湖 241000)

关键词

农村职业教育政策
间断—均衡理论
政策变迁

摘 要

基于间断—均衡理论模型, 深入剖析了中华人民共和国成立至今 75 年间农村职业教育政策的变迁历程。通过系统梳理, 将其划分为三个均衡期和两个间断期, 研究发现, 我国农村职业教育政策的演进呈现非线性、偶发性和高度不确定性的特点, 这既体现了政策发展的复杂性, 也反映了我国社会经济的动态变化。进一步分析表明, 宏观政治系统引领、焦点事件的影响以及顶层决策注意力转移是推动农村职业教育政策变迁的主要动力因素。这些因素相互作用, 共同塑造了具有中国特色的政策演进逻辑。在此基础上, 将间断—均衡理论与我国本土体制环境相结合, 以期为我国农村职业教育政策的未来发展提供有益的理论支撑和实践指导。

中图分类号: G710 文献标识码: A 文章编号: 2095-4530 (2025) 03-0012-09 收稿日期: 2024-10-15

一、问题提出

公共政策的变迁过程是政策演进逻辑的“缩影”, 农村职业教育政策作为国家公共政策的“真子集”, 厘清其变迁脉络对于政策分析至关重要。它不仅为教育领域历时性研究提供了关键证据, 还有助于深入理解和把握政策变迁的内在逻辑, 推动国家治理体系和治理能力不断向现代化方向迈进。农村职业教育是乡村振兴发展的基础工程与重要内生力量, 长期以来在解决“三农”问题中发挥了至关重要的作用。值此新中国成立 75 周年之际, 从间断—均衡理论视角对中华人民共和国成立以来农村职业政策的曲折演进过程及其背后的逻辑进行审视, 是对乡村振兴成果的回应与巩固, 亦是高质量职业教育体系建设的题中应有之义。

鉴于此, 有更多的学者聚焦农村职业教育政策变迁

的相关研究, 但已有研究大多关注政策内容本身, 抑或
以中观视角切入。例如: 曲铁华等 (2021) 基于中华人民共和国成立以来的农村职业教育政策文本, 研究发现我国农村职业教育政策历经了“探索”“调整”“转型”三个发展阶段, 其工作重点也存在着“农业—农村—农民”的转化过程^[1]; 祁占勇等 (2018) 基于社会政策分析视角, 对改革开放 40 年来的农村职业教育政策进行梳理, 研究发现农村职业教育的发展很大程度上受政策价值导向的影响^[2]; 张琳琳 (2016) 基于目标定位的视角, 将我国农村职业教育政策演变划分为“目标定位单一化”“目标定位微调整”“目标定位双元化”三大阶段^[3]。总的来说, 既有研究多从政策内容出发, 关注总结了我国农村职业教育的政策变迁历程, 具有借鉴性。然而, 现有的研究架构多以理论思辨为主, 缺少科学的分析框架, 欠缺客观性与严谨性。同时, 政府的决策过程

不是既定的、刻板的、静止的，而是会面临不同的决策语境、政策背景及特定的时代导向。因此，仅从较为静态的政策研究可能会无法准确把握农村职业教育政策的动态逻辑演进^[4]。

本研究以间断—均衡理论作为主要分析框架，系统回顾中华人民共和国成立 75 年来农村职业教育政策的变迁历程。通过对政策发展的深入剖析，详细阐述其发展机理与演进逻辑，并在本土话语情境下，进一步对间断—均衡理论分析框架进行修缮，构建具有中国特色、切合发展实际的间断—均衡环境治理政策分析框架，以期更好地回应乡村振兴背景下农村职业教育发展的实际需求。

二、农村职业教育政策变迁的理论分析框架

（一）研究方法及样本选择

公共政策文本作为公共政策实施的重要物质载体，对于深入分析特定领域的政策意图及预测政策未来发展趋势意义显著^[5]。作为政治、经济、文化与社会发展等多重因素交织作用产物的农村职业教育政策，势必能够深刻体现我国教育领域，尤其是农村地区教育领域发展的时代特征和动态变化。本研究采用政策文本分析的方法，对新中国成立至今 75 年来中央层级在农村职业教育领域发布的相关政策文件进行系统的梳理。在选取文本时，为充分考虑多样性与全面性，其类型涵盖了法律法规、条例、政策规划、办法、报告等多种形式的文件。根据发文主体的不同，文件主要可分为党中央发布的文件，政府部门如国务院、教育部等颁布的文件，由党和政府共同颁布的文件。经过多次深入解读和严格筛选，最终确定了 97 份符合研究标准的政策文本，其中 1949—1957 年 11 份、1958—1977 年 7 份、1978—1999 年 21 份、2000—2016 年 34 份、2017 至今（统计至 2024 年 3 月 10 日）24 份，结合 NVivo12 数据分析软件对这些政策文件的颁布、实施与运行效果进行解读，试图揭示中华人民共和国成立以来农村职业教育政策变迁的逻辑与内在动因，以挖掘其背后所蕴含的深层含义。

（二）理论阐释及修正

间断—均衡理论滥觞于 19 世纪末欧美国家古生物研究领域，最初是对达尔文平稳进化论的超越与重塑，后于 20 世纪初由 Frank R. Baumgartner（弗兰克·鲍姆加特纳）和 Bryan D. Jones（布赖恩·琼斯）引入公共管理领域，作为对理性主义与渐进主义的重大突破，该理论

不仅能揭示政策变迁过程中的渐进性特征^[6]，也能赋予突如其来的重大变革以一种科学合理的分析模型，常被用以兼具“渐进性”与“非渐进性”的政策过程的描述：在均衡期，政策变迁呈现渐进且稳定的特质，表现为一种持续、小幅度的调整与优化过程；而在间断期，政策变迁则展现短时失衡与巨变的非线性特征，呈现明显的突变与转型。该理论存在两个基本前提，即“宏观政治系统与政策子系统在政治体系中各自占据不同的层面”与“权威机构或组织在封闭性政策场域中，通过价值理念强化国家政策形象，实现政策垄断，促进长期渐进平衡”，其共同回应了社会科学研究中的“科尔曼难题”^[7]。

在间断—均衡理论模型中，制度变迁的主要影响因素包括政策图景的演变、政策场域的互动、政策垄断的形成以及决策者注意力的分配等，这些变量在模型中共同作用，深刻影响着制度的演变和变迁过程。其中，政策图景是对政策价值和信仰的理解和讨论，反映了公众对某项政策的理解和讨论方式，其形成受到多种因素的影响，包括政策制定者的意图、利益相关者的诉求、媒体的报道以及公众的期望等；政策场域作为一个制度性场所，多由社会中拥有相关政策决策权力的权威机构或团体构成^[8]，并能针对特定问题作出权威性决策；政策垄断是指在政策制定环节中，由关键行动者如利益集团、政策制定人员或政党联盟等组成的紧密体系。这一封闭体系内的成员通常具有显著的影响力和决策权，它们之间可能形成类似美国核政策中著名的“铁三角”关系^[9]，即特定的利益集团、政府部门和军方之间形成的紧密联盟，共同影响和主导核政策的走向。然而有限理性假设认为，个人和集体在理性上存在局限，这使得他们对政策的注意力常随时间逐渐转移或消退。在这种情况下，政策子系统逐渐主导政策过程，进而形成政策垄断，使得政策进入长期均衡状态。

新中国成立以来的农村职业教育政策演进轨迹呈现明显的非线性特征，这种交替变迁的态势与间断—均衡理论模型所描述的特征高度吻合。然而，在运用该理论解释我国农村职业教育政策变迁的实践时，必须注意到中西方在制度环境和政治实践方面存在显著的差异。例如，特权集团的斗争、政策企业家的游说等因素在西方政治生活中可能占据重要地位，但在我国政策制定的过程中，这些因素往往难以完全适用。因此，有必要对这一理论进行本土化修正，以更贴近我国实际情况的视角来分析政策变迁的内在逻辑，如图 1 所示。

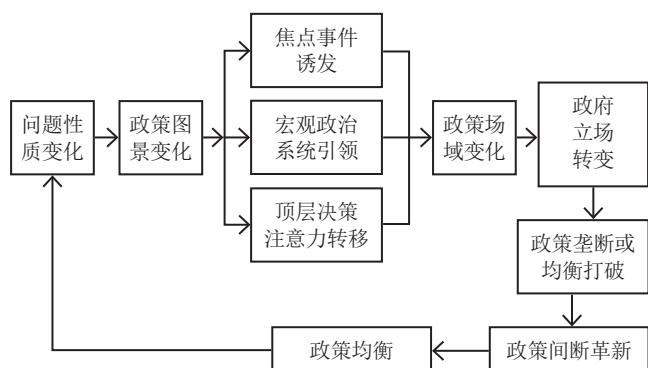


图1 修正后的间断—均衡理论分析框架

1. 焦点事件诱发

在我国特有的政治语境下，宏观政治系统的调控是政策变动的主导方式。在这一过程中，焦点事件扮演着关键角色，不仅构成政策间断的约束条件和激励机制，还在政策场域变化中占据重要地位^[10]，成为影响农村职业教育政策变迁的关键变量。在新中国成立后，国内外一系列政治敏锐性极强的焦点事件引发了政治系统的高度警觉，如焦点事件“改革开放”不仅是我国政策宏观系统发生深刻变革的催化剂，更是农村职业教育政策发展的重要转折点。改革开放的推进，打破了原有政策框架的束缚，在“科学发展观”与构建“社会主义和谐社会”等新理念的指导下，政府的注意力投入至教育领域，并更多地关注教育差距问题，制定了新的政策和措施以促进农村教育的发展，更多的教育资源被投入农村，有关农村职业教育法律与政策也不断得到修正或重构，一批支持性政策持续出台。例如，对贫困家庭学生实行免费职业教育、加强农民工实用技术培训、实行支援西部贫困地区的农村职业教育等。此外，在农村职业教育政策变迁的后期，新闻媒体、企业家，以及其他社会团体等多元力量开始介入政策制定过程，社会舆论的倒逼效应日渐增强，促使政策场域逐渐开放，特别是在互联网技术的助推下，这些舆论的影响力实现了指数级增长，深刻塑造了一种特殊的中国公共政策语境。

2. 宏观政治系统引领

政策子系统受宏观政治系统的深刻影响，表现出高度的依赖性^[11]。农村职业教育政策的发展方向及其政策场域的开放性，深受宏观政治系统影响。一旦宏观政治体系对某一议题形成了新的观念与认识，决策子系统便会迅速行动，进行相应的调整与优化。历经五个阶段的演进，农村职业教育政策逐渐实现了从封闭到多元的历史性跨越，展现了其逐步完善与成熟的过程。这种变化

的背后，离不开政治势力的认可和驱动。在政策实施初期，由于政策场域的相对封闭以及正面政策图景的塑造，农村职业教育政策得以在这一阶段展现政策均衡的稳定状态。彼时政治全能主义盛行，政治权力渗透社会的每个角落，高度控制和指导着社会各个阶层和领域。这导致了决策体制的高度集中和封闭，在这样的背景下，农村职业教育政策场域的变动主要遵循“自上而下”的路径，这在新中国成立早期“战时体制”“政治优先”的背景下尤为适用。然而，随着改革开放和职业教育观念的普及，这种局面开始发生变化，政策场域逐渐走向多元化，中央政策导向与地方政策调适的匹配程度也在不断提高，形塑着新政策议程的政策场域^[12]。因此，在理解和分析我国农村职业教育政策演进的过程中，必须将其独特的政治环境和决策体制纳入考量重点。

3. 顶层决策注意力转移

在组织决策活动中，注意力分配展现了独特的行为偏好。这种偏好在政策制定过程中具体表现为对特定议题的重视程度以及相应政策资源的分配量^[13]。以新中国成立初期为例，中央政府将主要注意力集中在解决人民群众的基本生活需求上，与稳固新生政权和国防安全建设相比，对教育发展的关注度相对较低。因此，当时的农村职业教育政策更多地反映了现实需求与政治考量，带有强烈的现实导向和政治色彩。然而，自党的十一届三中全会后，中央政府的工作重心发生了转移，其注意力逐渐转向教育领域，特别是职业教育这一薄弱环节，体现了政策关注点的变化和资源配置的重新调整。进入21世纪后，我国面临着更加复杂多变的国内外环境。政治制度变革、政策图景转变等因素共同作用于政府的决策过程，使其决策情境发生了深刻变化。在“社会主义新农村建设”“新型农民培养”“以人为本”等指引下，中央政府的决策偏好和注意力分配进一步向农村职业教育倾斜。农村职业教育政策问题逐渐从边缘走向中心，成为国家公共政策议程设置的重要议题。在这一背景下，农村职业教育政策得到了更加全面和深入的探讨。政策制定者开始更加关注农村职业教育的实际需求和发展瓶颈，提出了一系列具有针对性的政策措施，通过教育和培训的手段促进农民富裕。此外，在农村职业教育建设理念与发展目标演变中，同样体现出强烈的中央政府决策注意力分配决定性质，从凸显为农业生产和农民学习技术服务的宗旨，到深化为“三农”服务以实现农村职业教育的本质回归^[14]，决策者积极地将新理念融入政策

场域，并以此为导向推动相关制度的调整与优化。

本研究在修正后的间断—均衡模型基础上，归纳农村职业教育政策变迁的内在逻辑。其中，焦点事件是政策变迁的重要触发机制，也是政策变革的前提条件。当危机发生时，政府决策层的注意力分配会深刻影响总体目标设定与政策的决策倾向，在负面政策图景的作用下推动决策立场转变，既有的政策垄断就此打破，生成政策间断阶段。

（三）理论的适用性分析

间断—均衡理论缘起于西方制度话语体系，但近年来该理论越来越受到国内公共政策研究者的关注，并开始将其应用于中国化的本土研究。具体而言，将间断—均衡模型应用于农村职业教育政策分析具备以下几方面的适用性。

第一，在时间跨度上。间断—均衡理论建议研究者至少以 10 年为起点进行研究，这种长期视角有助于捕捉政策的稳定与变革交替出现的现象。我国农村职业教育自中华人民共和国成立以来历经了曲折发展历程，其政策变迁横跨了多个历史时期，有着不同的时代意义，既展现出一定的长期稳定性，也经历了重大的调整与变革。这些政策不仅反映了不同历史时期的社会经济背景，也体现了对当下及未来历史环境的积极回应与推动。

第二，在决策过程上。间断—均衡理论认为当权者与决策系统的注意力是有限的，只有那些具有突出性的问题才会被带入政策制定议程^[15]，因而政策制定议程中的议题选择，实际上是一种资源分配和优先级的设定。在农村职业教育政策领域，这种注意力分配的模式尤为明显。当决策者面临诸多问题时，他们会根据问题的显著性、紧迫性以及资源分配的考量，选择性地关注某些问题，从而引发政策的变革，如在特定的历史时期，决策系统往往会对基本公共教育中的某些特定问题表现出特别的关注，而相对忽视农村地区的教育问题。这种关注焦点的转移会直接反映在政策制定的方向和重点上，进而使得出台的政策呈现截然不同的特点和取向。决策者注意力的有限性和选择性，导致了农村职业教育政策在稳定与变革之间呈现“间断—均衡”的特征。

第三，在政策子系统的动态影响上。间断—均衡理论不仅着眼宏观的时间跨度和决策过程，更深入挖掘了政策子系统在其中的核心作用。在农村职业教育政策领域，政策子系统的作用尤为突出。由于农村职业教育的特殊性和复杂性，政策子系统内部的决策者和参与者需

要针对农村地区的实际情况和特殊需求，制定和执行相应的政策。这些政策子系统内部的互动和博弈及它们与外部环境的交互作用，共同塑造了农村职业教育政策的稳定和变革。在分析农村职业教育政策变迁时，需要关注政策子系统内部的动态变化。这些变化可能源于子系统内部决策者和参与者的认知变化、利益诉求的调整，以及外部环境的影响。通过深入剖析政策子系统的运作机制，可以更全面地理解农村职业教育政策变迁的内在逻辑和影响因素。

三、新中国成立以来农村职业教育政策变迁的间断—均衡解释

为深入探究新中国成立以来农村职业教育政策的变迁特征，对 1949 年至今我国农村职业教育领域的 97 份政策文本进行系统梳理，其中出现频次较高的关键词为政策关注的重点方向，围绕高频次热点方向更具备纵向研究参考价值，避免内容冗余，仅列出排名前 15 的单词词频。

（一）探索均衡期（1949—1957 年）

该阶段政策材料的词频，如表 1 所示。其中，提及最多的词语是“生产”，“合作社”“技术”“农业”“社员”“计划”“规定”“发展”等词被提及的频率也较高。表明在新中国成立初期，农村职业教育主要承担着服务农业生产的重要职能。

表 1 1949—1957 年农村职业教育政策词频

单词	计数
生产	120
合作社	71
技术	68
农业	65
社员	47
计划	45
规定	39
发展	37
领导	36
国家	29
干部	29
加强	27
中央	24
劳动	24
副业	23

依据间断—均衡理论，政策的起始阶段通常被视为政策发展的均衡期，作为研究政策变迁的起点。新中国

成立后，百废待兴。农业作为国民经济发展的基石，其重要性不言自明。因此，该时期农村职业教育政策的主要目标便是培养一批具备农业技术知识的专业人才服务于农业生产的恢复与发展，这一时期颁布的教育政策文件也以农业发展为中心。1951年，政务院发布《关于改革学制的决定》，明确将中等技术学校列为中等教育的重要组成部分；次年又颁布了《关于整顿和发展中等技术教育的指示》，进一步强调了培养技术人才的紧迫性，并提出吸纳农民劳动模范参与教育的计划。在这一时期，农村职业教育政策的制定还深受“三大改造”的影响，尤其是农业服务于工业化改造的迫切需求。例如，1953年国家发布的《关于春耕生产给各级党委的指示》及1956年中共中央、国务院联合下发的《关于加强农业生产合作社的生产领导和组织建设的指示》等文件，均在不同程度上凸显了农业生产的重要性。从政策图景来看，这一时期我国农村职业教育政策在稳定中发展，初步确立了为农业服务、培养农业技术人才的政策导向。从政策过程来看，主要决策力量集中在中央政府层面。例如，职业教育所需的教学计划、大纲等关键内容均以法令形式明文规定，并通过垂直的科层制体系，将相关“指令”传达至地方政府及其他相关主体。总的来说，这一时期中国的农村职业教育发展相对缓慢，虽然政策数量相对较少，但其核心目标明确，总体呈现均衡期的平稳态势。

(二) 强势间断期 (1958—1977 年)

这一阶段农村职业教育政策文本词频统计结果，如表2所示。被提及较多的词语是“农业”“合作社”“发

展”“生产”“农村”等，此外“积极”“农民”“消灭”“计划”等词也多有提及。表明在当前阶段，农业发展仍然是国家建设的重点领域，但已有较强的政治化倾向。

这一阶段，广大工农受教育愿望空前高涨，有力推动了农村职业教育和成人教育的发展。1958年，中共中央、国务院在《关于教育工作的指示》中指出，教育必须同生产劳动相结合，并把学校办工厂、工厂办学校当作今后教育发展的方向；1962年，教育部发布《关于农村业余教育工作的通知》，明确提出要有计划地提高农民的政治觉悟与文化水平，培养农村发展需要的技术人才。在这一特殊历史时期，农村职业教育虽然名义上仍坚持“教育与生产劳动相结合”的原则，并通过“开门办学、厂校挂钩”“上山下乡”“农民集体办学”等方式进行实践，但这些举措过度泛政治化，更多地以政治运动和社会实践为主要内容，严重忽视了教育教学的本质规律。同时，农村中学大量停办，中专教育也遭受严重破坏，仅有少数农业中专学校艰难维持招生，但这些学校也失去了作为农业技术教育阵地的本质属性。

综观这一时期，政策制定主要集中在党中央、国务院（政务院）等少数政府部门，宏观政治系统与政策子系统之间的界限变得模糊。旧有的政策框架被打破，新的政策场域逐渐形成。然而，在这一过程中，农村职业教育政策相对被边缘化。这种政策决策体制的封闭性导致了政策子系统的垄断，使得农村职业教育政策的发展受到了严重制约。此外，政治焦点转移与农村职业教育政策的调整等焦点事件的接连发生，促成了农村职业教育政策间断期的来临。

(三) 弱势间断期 (1978—1999 年)

这一阶段农村职业教育政策文本词频搜索结果，如表3所示。被提及最多的词语是“农村”，此外还有“职业”“技术”“农民”“科技兴农”等均多有提及，表明该阶段农村职业教育政策目标虽发生转变，并围绕着市场发展、新农村建设、农科结合等方向发展，但整体关注点仍聚焦于新农村建设与农业人才培养，并逐步实现了从特定政治目标向更广泛社会发展目标的平稳过渡。其间虽历经政策调整的挑战与波折，但整体上仍保持了对农村建设与人才培养的持续重视。

党的十一届三中全会的召开，标志着中国进入了改革开放和社会主义现代化建设的新时期，政治优先理念逐渐让位于市场优先和经济导向发展观。在这一全新的政策图景下，社会经济体制改革持续推进，农村职业教

表 2 1958—1977 年农村职业教育政策词频

单词	计数
农业	86
合作社	69
发展	61
生产	58
农村	52
积极	27
农民	25
消灭	25
计划	22
加强	20
要求	20
分别	19
国家	19
增加	19
注意	19

表 3 1978—1999 年农村职业教育政策词频

单词	计数
农村	122
职业	67
技术	61
农民	57
科技兴农	45
工作	45
市场发展	37
农业	21
生产	22
建设	18
专业	16
职业中学	16
中专	14
农林	14
部门	14

育迎来了前所未有的快速发展阶段。1978 年全国教育大会上，邓小平指出要“扩大农业中学、各种中等专业学校、技工学校的比例”，奠定了这一转折发展时期的主基调。围绕市场改革和学制建设等议题，农村职业教育政策在数量上大幅增长，在内容上开始由碎片化向体系化过渡，5 年间先后发布了《关于中等教育结构改革的报告》《关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》《中共中央关于教育体制改革的决定》等政策文件，提出“发展职业技术教育需紧密结合经济和社会的实际需求”，并着重强调要“着重职业技能的训练，拓宽训练的范围”。与此同时，农村职业教育规模也呈现迅速扩大的态势，教育对象也进一步向在职农民扩展，这一转变不仅提升了农村职业教育的适应性和实效性，也为其注入了新的活力和发展机遇。从 1992 年《国务院关于积极实行农科教结合推动农村经济发展的通知》倡导农科教相结合的发展策略，到 1999 年《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》的出台，均旨在通过优化农村教育资源配置、提升教育质量，以培养更多具备专业技能和适应农村现代化建设需求的高素质人才。

该阶段农村职业教育处在恢复发展期，国家开始有意识试验和探索新型的农村职业教育办学模式，并出台相关政策。例如，建立农村教育综合改革试验区、实施“燎原计划”等。政策决策体制在明确教育亦是地方事业后变得逐渐多元，确定了“地方负责、分级管理”的原则。虽然在 1999 年高等教育扩招后，政府对农村职

业教育的注意力亦发生转向，但相应的政策变动并未以突发性的中断形式呈现，农村职业教育政策在整个国家宏观政策体系中处于弱势间断期。

(四) 探索均衡期 (2000—2016 年)

这一阶段农村职业教育政策文本词频搜索结果，如表 4 所示，被提及较多的词语是“教育”“职业”，其次还有“培训”“学校”“发展”“农业”等，表明该阶段注重农民职业技能的培训以提高劳动人口素质，进而促进农村经济的整体发展。同时，政策也关注农村教育与农业生产的紧密结合，旨在通过教育培养更多适应农业现代化需要的人才，推动农业的可持续发展。

表 4 2000—2016 年农村职业教育政策词频

单词	计数
教育	331
职业	326
培训	148
学校	119
发展	99
农业	83
开展	72
社会	57
就业	53
加强	48
妇女	46
农民	45
专业	42
贫困	42
资源	42

进入 21 世纪，国家予以农村职业教育发展更多的重视，并在政策层面进行了更为深入的探索和实践，我国农村职业教育迎来快速发展期，农村职业院校和实验示范基地建设速度加快，涌现出一批骨干学校。在这一历史图景下，政治系统和政策子系统从国家战略角度出发，开始有意识地促使农村职业教育实现从技术培训到新型农民培养、从解决生计到职业生涯规划的转化，政策定位的调整使得农村职业教育政策目标由“职业技能培训”向“新时代高素质劳动者培育”转变^[16]。起初国家高度重视职业技能培训，相继发布了《教育部关于中等职业学校面向农村进城务工人员开展职业教育与培训的通知》和《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》，旨在为广大农民和进城务工的劳动者提供再学习与再就业的机会，使他们能够更好地适应社会的发展

需求。2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》的发布，展现了国家对于农村教育发展的深刻思考和全面规划。该时期还倡导开展进城务工人员 and 农村劳动力转移培训与实施免费劳动预备制培训等措施，以更好地服务农村新成长劳动力，提升其职业技能和适应能力。这一系列举措，不仅关注劳动者技术职业培训，还开始关注他们的职业生涯发展，体现了政策目标的优化与调整。2014 年和 2015 年，《关于加快发展现代职业教育的决定》和《关于加快转变农业发展方式的意见》相继发布，两份文件都明确强调了大力培养新型职业农民以及建立相关农民培训制度的重要性。2016 年《关于落实发展新理念加快农业现代化实现全面小康目标的若干意见》提出，将职业农民培育工作纳入国家教育培训发展规划，以形成完善的职业农民教育培训体系，并将职业农民塑造为建设现代农业的核心力量。这一系列政策举措为培养高素质、专业化的农民队伍提供了坚实的政策保障和行动指南。

整体来看，该时期的政策基本延续了前一时期的政策目标理念，其本质没有发生变化，所以将其划归为政策均衡期。这一时期标志着农村职业教育进入了深化发展的阶段，农村职业教育政策的治理格局越发开放，也更为包容体制外主体参与决策环节。多决策主体参与所带来的多元价值观念在决策子系统内部相互碰撞、交流与博弈，共同形成了一个充满活力的决策环境。

（五）发展均衡期（2017 年至今）

通过词频分析，该阶段农村职业教育政策文本材料的词频如表 5 所示。被提及最多的词语是“职业”，其次还有“农业”“培训”“教育”“振兴”等词被提及的频率较高，表明该阶段政策关注新型职业农民的培育，注重教育与农业生产的结合，并致力于通过职业教育助力乡村振兴，赋能农村经济社会的持续健康发展。

2017 年，党的十九大报告正式确立了“三农”问题在全党工作中的战略地位，并将乡村振兴战略提升至国家发展议程的核心。2018 年，中共中央、国务院先后发布了《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》及《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》，明确指出了职业教育在推动乡村振兴中的关键作用，并强调了建立职业农民制度的重要性和紧迫性。这一系列举措标志着我国农村发展进入了新的历史阶段，乡村人才振兴成为推动农村高质量发展的核心动力。随着政策环境的不断优化，2019 年国务院发布了《国家职业教育改革实

表 5 2017 年至今农村职业教育政策词频

单词	计数
职业	20
农业	13
培训	12
教育	11
振兴	10
技术	9
脱贫	9
技能	8
人才	7
创业	7
就业	7
推广	7
组织	7
专业	6
培养	6

施方案》，进一步深化了职业教育服务乡村振兴的理念，并明确了培养新型职业农民的战略任务。这一方案的出台，为我国农村职业教育的发展指明了方向，也为其与乡村全面振兴的需求实现更紧密地对接提供了政策依据。2020 年，教育部等九部门联合颁布了《职业教育提质培优行动计划（2020—2023 年）》，旨在进一步完善职业教育助力乡村振兴的路径。同年，中共中央、国务院发布的《中共中央 国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的意见》提出，在脱贫地区加强职业院校基础能力建设的重要性，并强调通过职业教育巩固脱贫攻坚成果，推动乡村振兴的持续发展。2022 年中央一号文件明确提出支持办好涉农职业教育；同年 5 月实施的《中华人民共和国职业教育法》也强调国家应采取措施支持农村职业教育，培养高素质乡村振兴人才。新职业教育法的实施，为农村职业教育在新时代的发展注入了强大动力，成为推动乡村振兴的坚实基石。

综观本阶段农村职业教育政策的演进，可以看出其呈现“结构持续优化”“让农村留住人才”“新三农”等鲜明的时代特征。同时，政策发布的数量也呈现出逐步增长的趋势，这反映出我国农村职业教育政策在快速发展中不断完善和均衡，为乡村振兴战略的全面实施提供了有力的政策保障。

综上所述，新中国成立以来我国农村职业政策完成了由“以教为农”向“以教富农”的政策图景切换，政策目标从最初地注重农业生产技能培养逐渐转向培养具

备全面素质和创新能力新型农民，再到强调人才的全面发展和适应农业现代化、乡村经济社会发展的需求。总体目标的转向引发了政策变迁的非线性发展，这一过程充满了偶发性和高度不确定性，呈现出显著的间断—均衡特征，如表 6 所示。

四、结论与启示

结合间断—均衡理论分析框架发现，新中国成立以来农村职业教育政策历经了三个均衡期与两个间断期，整体上表现为长期的均衡状态与偶发的突变状态相交替的变迁趋势；相较于西方的制度环境，我国农村职业教育政策变迁主要受到两个因素的影响：顶层决策注意力的转移和焦点事件的触发。其中，中央政府决策者的意志在推动政策变迁中起着核心作用，其决策直接引导着政策变革的方向。而治理危机或焦点事件则能够引发公众和政治家的关注，成为打破旧有均衡状态的关键触发机制^[17]。经过对政策过程因素的深入剖析，本研究认为，为提升农村职业教育政策决策的科学性与有效性，需从以下几方面着手完善。

（一）政治高站位与政策场域包容性的平衡

一方面，在我国农村职业教育政策演进中，党中央作为政策的核心制定者，引领着政策发展的总体方向。历史经验证明，中国共产党的领导能力随着农村的全面发展而不断增强，成为农村职业教育政策和体制机制创新的根本前提。另一方面，政策场域的开放性和包容度是保障决策科学性与民主性的关键因素，当政策场域愈加开放和包容时，政策议定主体趋向多元，能够很好地满足政策制定所需的“智力要求”，使得农村职业教育

政策拥有持续的生命力。未来政策制定者在立足宏观视角，坚持政治高站位的同时，还应着力完善农村职业教育政策决策参与机制，在政策过程中注意吸收不同主体参与政策议程，通过加大信息公开力度，消除民众对政策间断的疑虑，以提升政策接受度，避免决策中的话语霸权，同时还需健全利益表达机制，确保参与效果，进一步推动我国农村职业教育政策的健康发展。

（二）辩证应对焦点事件冲击

通过深入剖析焦点事件诱致机制发现，重大焦点事件既带有反思性质，又具备学习价值。一方面，多数焦点事件主要呈现负面效应，易对现有政策的合理性与合法性基础造成冲击，并激发社会和公众对政策的疑虑与批判；另一方面，焦点事件亦如一面明镜，映射出农村职业教育发展的深层次矛盾与不足。它们为决策者提供了反思和学习的契机，有助于决策者深入剖析政策缺陷，探寻改进之道。因此，决策者应时刻保持对焦点事件的敏锐洞察和高度警觉，一旦事件爆发，应立即启动舆情监测机制，并开展舆论引导工作。在此过程中要积极回应公众关切，确保信息的透明度和准确性，维护决策机构的公信力和良好形象。同时，决策者还需深入剖析焦点事件背后的体制机制缺陷、客观环境变迁等深层次原因，通过加强政策反思与学习能力，不断提升政策制定的科学性和有效性。

（三）自上而下逻辑与协同力量共治的统一

从政策演进的视角分析，我国农村职业教育政策演进主要遵循“自上而下”的基本逻辑，这意味着宏观政治系统的决策层通过设定总体性目标和价值观，对次级系统中各级政府部门的具体政策制定与执行产生深远影响。在这一过程中，宏观政治系统不仅负责总体目标的

表 6 农村职业教育政策变迁过程

阶段	代表性政策	政策图景	政策场所	政策目标
探索均衡期 (1949—1957 年)	《关于改革学制的决定》	三大改造	党中央、政务院、农业部	服务于农业生产和社会主义改造
强势间断期 (1958—1977 年)	《关于农村业余教育工作的通知》	政治焦点转移	党中央、政务院、教育部等	服务于肃清资本主义残余的政治目标
弱势间断期 (1978—1999 年)	《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》	体制改革	党中央、国务院、教育部、国家劳动总局等	引导农村职业教育培养技术人才
探索均衡期 (2000—2016 年)	《关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	市场发展	党中央、国务院、教育部、农业农村部、国务院扶贫办、社会组织、媒体、公众等	培养职业农民，提高劳动者素质
发展均衡期 (2017 年至今)	《关于加快推进乡村人才振兴的意见》	生涯发展	党中央、国务院、教育部、财政部、国家发展改革委、工业和信息化部、农业农村部、国务院扶贫办、社会组织、媒体、公众等	培养社会主义新型农民

调整,还通过政策指令和导向,引导次级系统实现政策转型。次级系统则依托其丰富的执法经验和专家团队的智慧,制订既符合宏观目标又贴近地方实际的政策转型方案。这些方案经过层层审批和细化后,最终下达至各级地方教育部门和其他相关部门,确保政策从制定到执行形成完整的闭环。这种自上而下的政策传导方式从宏观上把握政策发展的方向和总体目标,在一定程度上减少了执行时滞。然而农村职业教育政策的实施并非仅靠中央决策层的宏观把控就能完成的,它还需要各级地方行政管理部门、教育部门以及各类职业学校共同参与。因此,建议克服当前政策体系中“重中央而轻地方”“重市场而轻学校”的倾向,赋予地方各级职业学校、教育部门及公共服务部门更多的自主决策权,以更有效地整合农村产业发展资源,把握政策动向,适时调整办学目标,因地制宜地推进职业教育的发展。另外,这种自下而上的政策运行与反馈机制,将有助于在实践中不断完善政策体系,最终构建起符合中国国情的农村职业教育政策运行机制。

(四) 外源激励与内生发展的结合

当前我国农村职业教育事业取得了长足进步,为乡村振兴提供了智力支持与人才保障。但就相关支持政策的内容而言,以资金调拨、定点帮扶、对口支援等为主;就政策工具的使用而言,以供给型、需求型为主。如此一来,虽然相关政策为农村职业教育创设了良好的发展条件,弥补了关键要素的欠缺,但同时也加剧了农村部分职业院校发展自主性差、依赖性强等问题。未来政策制定应更加注重外源激励与内生发展的结合。一方面,政策制定者要充分考虑农村职业教育的地域性和特殊性,优化资金资源配置,提高帮扶措施与农村职业教育内生发展的适切度,实现“粗放型”向“精准型”的转变;另一方面,要优化政策工具和手段,通过提高环境型工具的比例,营造良好的政策图景,以充分激发农村职业教育内生动力与发展活力,促进农村职业教育从“外推”走向“自强”。

本研究致力于全面还原农村职业教育政策的决策场景,但我们必须理性地认识到,受限于诸多研究条件和外部因素,政策决策过程中的“黑箱”仍未完全打开。具体而言,我们还需深入探究未来农村职业教育政策调试成果的验证方法,以及公众力量通过何种正式渠道有效汇聚至中央决策层的问题。同时,政治高位驱动、焦点事件以及决策层注意力在政策变迁中的权重比例亦需

精确量化。然而,受文本分析方法的局限,政策变迁背后的深层因素尚难以完全揭示。因此,后续研究还需借助多种研究范式,对已有论证做进一步的补充与深化。

参考文献

- [1] 曲铁华,姚旖璇.我国农村职业教育政策的变迁与启示——基于1949—2019年政策文本的分析[J].沈阳师范大学学报(社会科学版),2021(1):100-107.
- [2] 祁占勇,杨文杰.改革开放40年来农村职业教育政策的演进逻辑与展望[J].中国职业技术教育,2018(27):43-50.
- [3] 张琳琳.我国农村职业教育政策的演变——基于目标定位的视角[J].职教论坛,2016(22):69-71.
- [4] 彭铭刚.间断均衡与中国地方污染治理的逻辑[M].北京:中国社会科学出版社,2018:67.
- [5] 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.
- [6] PRINDLE D F. Importing concepts from biology into political science: The case of punctuated equilibrium[J]. Policy Studies Journal, 2012(1): 21-44.
- [7] BAUMGARTNER F R, JONES B D. Agendas and instability in American politics[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2010: 28.
- [8][10] 弗兰克·鲍姆加特纳,布赖恩·琼斯.美国政治中的议程与不稳定性[M].曾堂哲,文雅,译.北京:北京大学出版社,2011:3,7.
- [9] 高新宇,吴尔.间断—均衡理论与农村环境治理政策演进逻辑——基于政策文本的分析[J].南京工业大学学报(社会科学版),2020(3):75-84.
- [11] GIVEL M. Punctuated equilibrium in limbo: The tobacco lobby and US state policymaking from 1990 to 2003[J]. Policy Studies Journal, 2006(3): 405-418.
- [12] 布赖恩·琼斯.再思民主政治中的决策制定:注意力、选择和公共政策[M].李丹阳,等译.北京:北京大学出版社,2010:58-59.
- [13] 汤蕊蔓.中国共产党乡村治理政策的演进逻辑与内在机理[J].重庆社会科学,2022(9):35-49.
- [14] 魏署光,吴柯豫.间断均衡理论视阈下我国独立学院政策变迁审视[J].高校教育管理,2022(6):69-82.
- [15] 徐顽强,张婷.新中国成立以来我国政府与科技社团关系演变逻辑:基于间断均衡的政策分析框架[J].科技进步与对策,2023(3):104-111.
- [16] 郑少扬,李延平.走向“三农”为本:农村职业教育70年发展追求[J].职教论坛,2019(7):12-18.
- [17] HOWELL J. Shall we dance? Welfarist incorporation and the politics of state-labour NGO relations[J]. The China Quarterly, 2015(8): 702-723.

(编辑 王雪颖)