

中国农职业教育改革 回顾与展望

——农业产业化人才需求与农职业教育改革研究

聂劲松 著



中国经济出版社

中国农职业教育改革 回顾与展望

——农业产业化人才需求与农职业教育改革研究

聂劲松 著

中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农职业教育改革回顾与展望/聂劲松著.—北京:
中国经济出版社,2006.1

(素质教育研究文丛)

ISBN 7-5017-7308-4

I.中... II.聂... III.农业教育:职业教育—研
究—中国 IV.S-4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 142522 号

中国农职教育改革回顾与展望

聂劲松 著

出版发行:中国经济出版社(100037·北京市西城区百万庄北街3号)

网 址: www.economyoh.com

责任编辑:刘 艳

封面设计:先华工作室

经 销:各地新华书店

承 印:长沙雅鑫印务有限公司

开 本:20 开 印张:10 字数:168 千字

版 次:2006 年 1 月第 1 版 印次:2006 年 1 月第 1 次印刷

印 数:0001-1000 册

书 号:ISBN 7-5017-7308-4/F·5873 定价:22.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话:68359418 68319282

服务热线:68344225 68353507 68308640 68359420

前 言

缘起于“三农”且致力于促进“三农”发展进步的中国农职业教育，是每一位职业教育工作者，尤其是广大农村职教人热切关注并不懈努力的事业。半个多世纪以来，中国农职业教育尽管整体上经历过初创、急剧波动、平稳走强、调整巩固四个大的阶段，期间几多风雨几多愁，其历程也不过是中国职业教育，乃至整个中国教育改革发展的一个缩影。未来中国教育有待大的发展，中国职业教育需要大力发展，中国农职业教育也必须有所发展。

本书的写作，正是出于对中国农职业教育发展的现实意义和改革的紧迫性的认识而策划的。全书共七个部分。第一部分，绪论，比较系统地分析了中国农职业教育改革发展的现实意义。第二部分，中国农职业教育改革与发展历程，主要是对三种形式的农职业教育的产生、成型和发展过程进行回顾，并就改革开放以后中国农职业教育发展的相关政策措施作了简要述评。第三部分，中国农职业教育改革背景：农业产业化及其人才需求，专门论述了中国农业产业化的内涵、发展意义和发展现状，以及农业人才的需求结构。第四至第六部分，从办学体制改革、人才目标定位与课程教学改革、学校培养能力的发展等几个方面，对中国农职业教育改革发展的多个层面做了分析。第七个部分，中国农职业教育改革的主要障碍及发展趋势，试图提出一些有价值的东西，供读者在思考职业教育的发展和亲历农职业教育改革实践中参考。

作者真正开始农职业教育的发展研究是 1996 年，时间不长。早先是在湖南省衡山县农业局从事经济作物技术推广工作，1986 年调入衡阳县第一职业学校（现在的衡阳县职业中专），主要精力是用在农村职业学校教育教学水平的提高，以及对农村职业学校的生存与发展等方面的实践与思考上。1996 年调入衡阳市职业教育研究中心，有了比较多的时间从事职业教育研究。2000 年借调到湖南省职教研究中心，作为教育部农村职业教育调研课题组主要研究人员，在上层专家的指导下承担过较多的研究任务。2002 年调入湖南省教育科学研究院教育发展研究所，承担教育规划、政策，以及农村教育发展研究等工作。现在湖南师范大学攻读教育学博士。总体上讲，到目前为止，作者的阅历大多是在基层，对问题的观察角度和分析方法自然会受到局限，书中所提及的许多问题可能没有论证得很充分，恳请读者批评指正，并共同关心、共同推进中国农职业教育的改革和发展。

本书也是作者主持的全国教育科学规划“十五”重点课题（青年专项）“农业产业化人才需求与农职业教育改革研究”的综合性研究成果（课题批准号：EJA030448）。在课题研究的前前后后，得到过湖南师范大学石鸥教授、孙俊三教授、雷鸣强教授，长沙师范专科学校彭世华研究员，湖南省教育科学研究院欧阳河研究员、黄龙威研究员等专家的珍贵指点；得到过湖南省教育科学研究院张学军院长、卢国良副书记、黄宜锋副院长、李倡平主任，湖南省衡阳市职业教育研究中心刘甫会主任，湖南省湘潭市教育科学研究院张晋安副院长等领导的大力支持和帮助，在此表示崇高的敬意和深深的感谢！该课题是在肖化移博士（副教授）、雷世平副教授、邹立君副教授，以及李立生、李文雄、陈婉岚、侯功甜、奚家政、焦英、彭波、李红婷、谢峰、白鸿辉等课题组成员的辛勤调研和积极配合中集体完成的，作为课题主持人，在此向他（她）们表示真诚的感谢！并向所有关心、支持这项研究工作的领导、朋友们表示诚挚谢意。

聂劲松

2005 年 10 月于长沙

目 录

1	绪 论	(1)
2	中国农职业教育改革与发展历程	(9)
2.1	中国农职业教育改革与发展的阶段划分	(10)
	一、初创时期的中国农职业教育	(10)
	二、急剧波动时期的中国农职业教育	(13)
	三、平稳走强阶段的中国农职业教育	(14)
	四、调整巩固时期的中国农职业教育	(18)
2.2	中国农职业教育相关政策措施述评	(22)
3	中国农职业教育改革背景:农业产业化及其人才需求	(35)
3.1	中国“三农”问题	(35)
	一、中国农业问题	(36)
	二、中国农村问题	(38)
	三、中国农民问题	(40)
3.2	中国农业产业化及其发展状况	(45)
	一、农业产业化发展的现实意义	(45)
	二、中国农业产业化的进展情况	(57)
	三、中国农业产业化发展的主要问题	(59)

3.3	中国农业产业化人才需求结构·····	(62)
	一、农业产业化人才层次和类别结构·····	(62)
	二、农业产业化人才的素质结构·····	(65)
4	中国农职业教育改革的基础:办学体制改革·····	(69)
4.1	中国农职业教育体制改革历程·····	(69)
4.2	中国农职业教育体制改革存在的主要问题·····	(72)
4.3	深化农职业教育办学体制改革的主要措施·····	(77)
	一、积极推进政府办学体制改革·····	(77)
	二、改革农职业学校办学机制,努力提高办学水平·····	(91)
5	中国农职业教育改革的核心:人才目标定位与课程教学改革 ·····	(104)
5.1	农职业教育人才培养目标选择与模式改革·····	(104)
	一、农职业教育人才培养目标的选择·····	(105)
	二、农职业教育人才培养模式改革·····	(113)
5.2	农职业教育课程教学改革·····	(117)
	一、农职业教育的课程改革·····	(117)
	二、农职业教育的教学改革·····	(126)
6	中国农职业教育改革的关键:学校培养能力的形成与发展 ·····	(135)
6.1	职业学校的培养能力及主要特征·····	(135)
	一、学校培养能力的界定·····	(135)
	二、职业学校培养能力的特征·····	(137)
6.2	专业建设与农职业学校培养能力的形成·····	(138)
	一、专业结构和方向·····	(138)
	二、专业设备设施建设·····	(143)

三、专业师资队伍建设	(146)
6.3 办学理念与职业学校潜在培养能力的转化	(149)
一、现代学校的办学理念	(149)
二、办学理念的作用场	(153)
三、办学理念的形成与积淀	(156)
7 中国农职业教育改革的主要障碍及发展趋势	(165)
7.1 中国农职业教育改革的主要障碍	(165)
一、系统内部制约	(165)
二、制度因素制约	(168)
三、市场因素制约	(174)
7.2 中国农职业教育系统内部改革应关注的重点	(177)
一、加强职业教育理论及应用研究	(178)
二、构建创业教育体系	(179)
三、建设主干专业综合实训基地网络	(180)
7.3 中国农职业教育发展的基本态势	(181)
一、农业职业教育的发展趋势	(181)
二、农村职业教育的发展趋势	(184)
三、农民职业教育的发展趋势	(187)

自 1978 年改革开放以来，中国已经完成社会主义现代化建设的第一、二步战略目标，花了大约两个 10 年的时间，先是解决了 10 多亿人口的温饱问题，继而使全国人民迈进了初步小康的门槛。回首这二十多年的发展历程，可以得出两条基本结论：第一，农业问题是中国首要的经济问题，农村问题是中国最大的社会问题，农民问题是中国最需要重视的人口问题。第二，农业、农村和农民问题（即“三农”问题）是一个既相互联系，又相对独立的集成体，三者之间相互依存但不能彼此替代，“三农”问题中的每一个都具有同等重要性。重视农业，就必须重视农民和农村；重视农村，就必然要重视农业和农民；重视农民，也就自然会重视农村和农业。三者的关系大致如此。

目前，中国经济增长已进入敏感区：2003 年全国人均 GDP 达到 1090 美元。从世界经济社会发展历史看，许多国家和地区在人均 GDP 达到 1000 美元之后，社会发展都遇到过一个选择、权衡问题，而且出现过不一样甚至截然不同的结果，有许多经验教训，其中最紧要的一点就是社会稳定问题。例如，新加坡、韩国、马来西亚等国政府实施了积极的稳定社会秩序政策，使社会长期处于稳定状态，保证了经济的平稳增长；而巴西和阿根廷两国由于长期存在着政治斗争和不断冲突的社会矛盾，政局不稳，社会动荡，经济发展出现了长期缓

慢、波动甚至停滞的局面。因此，中国当前有必要把社会稳定工作当作头等大事来抓，在稳定中求发展，不可懈怠。确切地说，人均 GDP 跨过 1000 美元，既是国家经济发展的一个新的里程碑，也是经济社会进入一个充满机遇、面临风险的关键阶段的重要标志。要降低风险，就不得不重视提高低收入群体，特别是农民的实际收入水平。可以说，推进农业转型、农村发展和农民富裕，是当前中国全面建设小康社会，实现第三步战略目标的战略重点。

1995 年 7 月，教育国际大会在津巴布韦首都哈拉雷召开，来自 123 个国家的 800 多名代表和观察员一致认为，职业教育是一个国家经济发展和社会进步的前提。中国农职业教育的产生和发展，根本目的就是试图通过提高农村人口素质、传承和推广农业科技来加速农业现代化进程，改革农村经济结构和产业结构，最终解决农业和农村经济社会发展，以及农民致富的问题。

农职业教育是职业教育中的一个比较特殊的教育类别，是中国社会主义教育体系的重要组成部分。以办学形式和内涵分类，中国农职业教育包括农业职业教育、农村职业教育和农民职业教育。其中，农业职业教育从横向上可分为职前教育和职后教育，在纵向上又分为高、中、初三个层次；农村职业教育则是指坐落在县镇和乡村或直接为农村服务的职业学校教育，主要是中、初等教育层次；而农民职业教育大多定位于针对农民的职业教育，目前主要是农民继续教育，属初等职业教育层次。

经过几十年的发展，中国农职业教育已经取得了巨大成就：一是农村职业教育从无到有、由小到大，在不断改革过程中已发展成为中等职业教育的重要部分，占有举足轻重的地位；二是农业职业教育获得长足发展，形成了以高等农业教育为龙头，以中等农业职业教育为骨干的具有中国特色的农业教育制度框架；三是农民职业教育培训体

系正在加紧建设，将在提高农业从业人员素质，促进农业生产发展，推进社会主义新农村建设，保持农村社会稳定等方面发挥不可替代的作用。

但总体上讲，中国农职业教育仍然相当薄弱，发展现状不容乐观。从农业教育看，目前中国高等教育中农业教育大幅萎缩，农业中专和农村职业学校的农业类专业更是少之又少，保留下来的也大多因为课程体系和培养模式达不到现代社会要求而奄奄一息；教育思想、教育观念、教育体系及其运行机制等方面，还不能适应社会主义市场经济发展的要求；不同程度地脱离“三农”的现象未能根本改变；经费投入严重不足的问题仍然存在。从农村职业教育看，办学条件差，质量和效益还不高。目前，大多数职业高中教学硬件设施贫乏，有个别学校甚至缺乏起码的教学、实习、实训设备，专业硬件建设近几年几乎停止；而且，由于“三农”问题的复杂性，如农民组织化程度不高、生产经营分散等，农村职业教育在服务方向、办学模式、教学模式、管理模式等方面还不足以担负起在解决“三农”问题中的应有责任，加上办学过程中能够使双方或多方积极参与、合作的市场机制的缺失，中国农村职业教育还没有找到与农村经济社会发展相结合的有效机制。从农民职业教育看，教育培训制度、机制建设还远远不够，农民教育培训经费来源也极不稳定。

21 世纪的前 20 年，是中国实现建设全面小康社会，加速社会主义现代化进程的重要时期，形势的发展对农职业教育提出了新的要求，也客观上要求农职业教育必须有一个更大的发展。

第一，农村剩余劳动力转移需要农民职业教育承担巨大责任。解决“三农”问题，首先需要转移农业剩余劳动力，使大量农村人口从农业生产领域向非农行业和城镇转移。由于中国长期实行计划经济体制，形成了城乡分割的二元经济结构，农村和城市间的人口流动存

在巨大的堡垒，农村人口比重一直居高不下，农业劳动力大量富余，农业部门的隐蔽失业现象突出。据国家统计局调查，2001 年我国农村劳动力有 4.82 亿人，占全国劳动力总量的比重约为 70%。而在农村劳动力中，富余劳动力约为 1.5 亿人，而且在未来相当长时期内每年还会新增约 600 万人以上。根据经济学家拉格纳·纳克斯的解释，农村富余劳动力（又称农村剩余劳动力）是指那些可以从农业部门抽走，而不至于影响农业总产量的农业劳动人口。这部分劳动力从表面上看似在农村从事农业生产劳动，但对农业总产量并无贡献，实际上处于一种隐蔽失业状态。农村富余劳动力是人力资源的低效或无效配置，对于经济的发展将产生不利影响。中国研究“三农”问题的专家也普遍认为，从农村发展需要和提高农业生产效率的要求看，要达到城乡平衡发展，需要在未来 10 年左右的周期内，转出农村富余劳动力 1.5~2 亿人。只有实现这样一个转移规模，才能保证从事耕作的农民的收入增长速度跟上国民经济扩张的速度，跟上城镇居民收入的增长速度；才能保证城乡之间的矛盾不至于激化。如果众多的农村富余劳动力的就业问题长期得不到解决，必将危及社会的稳定，动摇农村改革 20 年的基础，有可能成为实现第三步战略目标的严重障碍。2003 年，国家农业部已开始实施“农村富余劳动力转移培训工程”，同时全面启动《2003 至 2010 年全国新型农民科技培训规划》。中国共产党十五届五中全会也明确提出：“提高城镇化水平，转移农村人口，可以为经济发展提供广阔的市场和持久的动力，是优化城乡经济结构，促进国民经济良性循环和社会协调发展的重大举措。”

制约农村富余劳动力转移的因素很多，如长期计划经济体制下形成的封闭的城乡二元结构及其相应的社会保障制度；农村非农产业（重点是乡镇企业）对富余劳动力的容纳有限；劳动力市场发育迟缓；劳动中介组织发育程度低，劳动法规不完善，农村劳动力转移后

的合法权益难保障；陈旧的思想观念与劳动力转移不相适应等。除上述因素外，劳动力素质低也是制约农村富余劳动力转移的一个重要因素。根据国家统计局农村调查总队的调查，2001年，在全国农村劳动力中，初中及以下文化程度劳动力的比重高达87.8%。农村劳动力文化程度的具体结构分布是：文盲或半文盲劳动力占7.4%，小学文化程度占31.1%，初中文化程度占49.3%，高中文化程度占9.7%，中专文化程度占2%，大专及以上文化程度占0.5%。农村劳动力受过专业技能培训的仅占9.1%^①。农村劳动力的较低文化程度和技能水平，不仅影响了他们自己的生存发展能力和实际生活水平的提高，而且制约了整个农村富余劳动力转移的规模和速度。随着经济社会发展水平的提高和高新技术产业的兴起，社会各方面对劳动力素质的要求越来越高，低素质劳动力转移就业的领域只会越来越窄。20世纪80年代，农村富余劳动力主要以“体力型”输出为主。进入90年代中后期，城镇或企业对“农民工”的素质要求不断提高，农村劳动力由“体力型”输出为主迅速向“技能型”为主转变，需要农村劳动力掌握一定的文化基础和职业技能。但据抽样调查资料显示，在2001年转移的农村劳动力中，小学以下文化程度占当年转移总量的比重为23.5%，初中文化程度的比重为62.9%，高中和中专文化程度的比重为10.2%，大专文化程度以上的比重为0.7%，经过专业培训的劳动力比重为18.6%^②。他们在向非农产业和城镇转移时，大多数人难以进入较高层次的职业岗位。因此，无论是立足于当前还是着眼于未来，整体提高农村劳动力素质，无疑是解决农村富余劳动力向非农产业和城镇转移的根本措施。

① 2003～2010年全国农民工培训规划，职业技术教育，2004，9。

② 2003～2010年全国农民工培训规划，职业技术教育，2004，9。

人的文化、技能素质是后天养成的，即通过接受教育、培训和实践，不断地分阶段积累而成的。从国民教育体系看，快速提高农村劳动力的素质，主要是通过农民职业教育来实现。比如，通过教育和培训，提高他们的综合素质，使之掌握一定的适应非农产业的从业技能，开拓视野，树立自信，从而增强其转移的方向性和就业的针对性。由此而论，新时期的农民职业教育，已经成为农村富余劳动力转移的纽带和桥梁。但农民的教育培训既要达到快速之功效，又不能采用全脱产形式。因此，从现在起，农民职业教育需要有一个大的改革。

第二，农业产业化和现代化发展需要农业职业教育发挥更大作用。自 1993 年农业产业化在中国提出以来，一直被当成解决农业现代化发展问题的重要举措。不少专家认为，仅仅依靠工业化无法彻底解决农业剩余劳动力的转移问题，制造业和服务业也不能完全接纳因农业生产减少所剩余的农业人口。今后相当长时期内，农业仍将是吸纳农村剩余劳动力的主要场所。农业产业化是中国在市场经济条件下，农业和农村经济发展的必然选择。特别是进入 20 世纪 90 年代以后，随着全球人口、资源、环境、食物问题的日趋严重，在人们探寻新世纪农业和农村的发展，以及实现农民与时代共同进步、共同走上富裕之路的过程中，“绿色革命”再次成为全世界共同关注的热点。从国际看，农业教育有中小学农业教育、专科以上和研修机构的终身农业教育，以及覆盖全国的农业推广教育网等形式，主要培养“学生”主体农业发展的能力和态度、把“体力型”农民培养成“智力型”农民，等等。但与发达国家 20 世纪 50 年代初兴起的农业一体化情况不同，中国农业产业化是在市场经济还未充分发育成熟，农业尚未实现现代化和高度商品化的条件下进行的，中国的农业产业化需要一个全新的创业过程。而且，近 20 年来，以生物技术和信息技术为

代表的现代高科技的飞速发展，以及在农业上的全面渗透和快速应用，使农业科技处于空前的大发展时期，一场全球性的、新的农业科技革命正在成为 21 世纪农业和农村经济社会发展的源泉和动力，知识型农业也将成为 21 世纪农业的主要形态。由此可见，中国农业的现代化发展，并不是简单地建造几个产业链、办几个公司就可以解决的，中国农业产业化是一个农业产业整体发展的概念，中国农业的发展不仅需要数以亿计的较高素质的现代产业农民，也需要一批农业精英人才作为中流砥柱。

但当前，中国农业人才，尤其是农业产业化、农业现代化的应用型人才却相当缺乏。据上世纪末的统计，由于农科类专业毕业生数量不足，且下到县乡的大中专毕业生真正从事农业工作的比例很低，全国 40% 的乡镇无法建立农业新技术推广站，60% 的村没有固定的技术服务组织或科技示范户^①。因此，发展农业职业教育，培养农业人才已经成为中国农业发展的关键。

第三，增加农村青少年受教育机会、适应现代社会发展的需要，客观上要求农村职业教育持续发展。21 世纪初，中国实现全面小康的目标包含一系列硬指标，其中的教育发展指标就包括人均受教育年限的大幅提高。2000 年第五次人口普查时，中国人均受教育年限还不到 8 年，占人口 70% 以上的农村人均受教育年限就更短。尽管近几年高等教育得到快速发展，但人均受教育年限的提高不是一朝一夕的事。以湖南为例，到 2003 年底，全省 15 ~ 64 周岁人口人均受教育年限预计约 8.5 年，2000 ~ 2003 年每年大约增加 0.17 年，即使到“十五”末期也不到 9 年。持续地、大幅度地提高人均受教育年限，需要中等教育的全面普及，并在此基础上加速高等教育大众化进程。国家

① 2003 ~ 2010 年全国农民工培训规划，职业技术教育，2004，9。

教育部在 2003 ~ 2007 年教育振兴行动计划中已经明确提出，要在 2010 年基本普及高中阶段教育，而以中国现有教育体系为基础，没有中等职业教育的进一步发展，将是难以办到的。事实上，大约从上世纪 90 年代中期，中国提出建立社会主义市场经济体制时起，农村职业教育的内涵和功能已大大扩展，既承担为广大农村青少年实施技术教育培训的任务，造就大批适应现代制造业和服务业发展需要的技能型、实用型人才，实现十六大确定的“培养数以亿计的高素质劳动者、数以千万计的专门人才”的目标，又针对农村经济和农业发展需要，培养农业人才和整个农村经济社会的建设者。

2

中国农职业教育改革 与发展历程

从人类经历的农业社会、工业社会和信息社会三种形态看，每一次社会形态的更替，都与职业技术教育发生关联，或依赖于职业教育的发展以及人力资本的积累，特别是进入工业社会以后，经济建设和社会发展更需要职业教育的大面积普及。据联合国教科文组织统计处 1995 年提供的资料，从 20 世纪 80 年代初到 90 年代，世界上 92 个国家和地区的中等职业教育在校生人数增加了 83%^①。中国改革开放以来，逐步实现社会转型的各个阶段的重大目标，也与职业教育，特别是与包括农村职业教育在内的农职业教育的发展密不可分。

作为一种比较特殊的职业教育类别，中国农职业教育的改革和发展虽有其特殊性，但总体上并没有超脱出随波逐流的命运，其发展轨迹不过是中国职业教育，乃至整个中国教育改革和发展之一例。这里就中国农职业教育改革与发展阶段划分、不同时期的农职业教育改革发展政策和绩效进行粗浅分析，意在对未来农职业教育的整体改革和发展有所启示。

^① 《世界职业技术教育》1995（4～5）。