

新中国成立以来农村职业教育政策的演进逻辑*

■彭华安

摘要:农村职业教育政策的演进与整个国家政治经济体制的演进与变迁轨迹相同,是整个国家公共政策调整与变革的一种“样式”。新中国成立以来,农村职业教育政策演进存在以下逻辑:农村职业教育政策演进与政治经济环境的“耦合性”、农村职业教育政策演进的“间断—平衡”以及政府主流理念主导的农村职业教育政策演进。

关键词:农村职业教育政策;政策演进;政策环境;“间断—平衡”;主流理念

中图分类号:G719.21 文献标识码:A 文章编号:1004-633X(2013)24-0021-03

农村职业教育政策的演进与整个国家政治经济体制的演进与变迁轨迹相同,甚至是整个国家公共政策调整与变革的一种“样式”或“缩影”。通过对新中国成立以来农村职业教育政策的回顾与反思,发现农村职业教育政策的演进存在以下逻辑:农村职业教育政策演进与政治经济环境的“耦合性”、农村职业教育政策演进的“间断—平衡”以及政府主流理念主导的农村职业教育政策演进。

一、农村职业教育政策演进与政治经济环境的“耦合性”

一切教育政策都是具体社会环境复杂运行的产物,政策变迁的结构和进程已深深地根植于特定的社会形态结构和进程中。在新中国成立的60多年间,农村职业教育政策与政治经济体制的同步“耦合”现象呈现得尤其明显,农村职业教育政策的演进与当时的政策环境密切相关。

1949年新中国刚成立时,在经济方面,由于经过多年战乱,国家积弱积贫,人民生活困苦;在政府稳定方面,则面临着以美国为代表的西方发达国家的经济封锁与政治孤立。在这种情况下,稳定政权、巩固民心,尽快恢复和发展经济成为当时中央政府的重要工作。因此,在“一五”计划中,在社会主义意识形态的指导下,政府确立了重工业优先发展的“赶超”战略和计划经济体制,并在现有户籍制度的基础上,按照城乡分割的原则,在城乡建立并实施了两套截然不同的教育政

策,即“城市优先于农村,高等教育优先于基础教育”。这种不平衡的教育政策使得城市教育实行国家资助的教育,而农村教育实行农村集体资助的教育,导致农村职业教育不管是在办学经费、办学条件方面,还是在师资力量、生源质量方面,都远远落后于城市,对当时中国农村经济与农村职业教育的发展都产生了严重的负面影响。

“文革”时期,政治氛围浓厚,国家社会生活开始以“阶级话语”代替“革命话语”,农村职业教育政策成为国家领导人进行阶级斗争的工具。通过对“两种教育制度”的批判,国家开始全面否定新中国成立17年来的农村职业教育经验,导致农村职业教育发展遭遇了严重的挫折。“文革”后,随着政策上拨乱反正的展开,为改变落后的国民经济状况,国家开始实行以经济发展为导向的大规模的社会转型。在转型过程中,国家的中心任务转向了经济发展,政府的经济政策职能日益凸显。在此背景下,农村政策则开始转向服务于经济政策,从而推动了农村经济效率的提升与增长。面对这种情形,我国的教育政策进行了重新调整与定位,农村职业教育政策的目标开始转向为农村现代化和农村经济全面发展服务。为实现这一目标,国家通过调整农村教育结构、设置与农业相关的专业以及加强支持体系等路径,满足了当时国家政治统治的需要,培养了一大批农业技术工人,以服务于农村社会经济的全面发展。

* 本文系全国教育科学“十二五”规划2012年度青年课题《诞生与危机——独立学院制度运行的案例研究》(课题编号: EIA120393)、江苏高校哲学社会科学研究基金2012年一般课题《理性选择与制度运行——独立学院发展的案例研究》(课题编号: 2012SJB880030)和江苏省教育科学研究院优秀青年学者培养计划的研究成果。

作者简介:彭华安(1980-),男,江西都昌人,江苏省教育科学研究院助理研究员,南京师范大学文学院博士后,主要从事高等教育政策研究。

进入21世纪,由于城乡二元经济结构分割,城乡差距日益拉大,越来越多的农民离开农村进城务工,形成了有中国特色的“民工潮”,这对当时国家的户籍政策、治安管理与教育政策提出了严峻的挑战。在这种状态下,国家提出了“建设社会主义新农村”,统筹城乡发展,强调“以工促农”、“以城带乡”、“工业反哺农业”与“城市支持农村”的发展战略,并实行了免除农业税政策。为支持社会主义新农村建设,国家实行了一系列针对农村职业教育的支持性政策。例如,加大经费投入力度,并在中等职业教育中对贫困人口实行免费政策;加强城市对农村职业学校对口支援的力度,通过培训、挂职以及合作办学等方式,改善农村职业学校的师资状况,优先为符合贷款条件的农村职业学校毕业生开展生产经营提供小额贷款等。

二、农村职业教育政策演进的“间断—平衡”

按照詹姆斯·L·特鲁、布赖恩·D·琼斯和弗兰克·R·鲍姆加特纳的“间断—平衡”理论的观点,“政治过程通常由一种稳定和渐进主义逻辑所驱动,但是偶尔也会出现不同于过去的重大变迁。观察表明,稳定性和变迁都是政策过程中的重要因素”^[1]。同样,在新中国成立以来的农村职业教育政策演变过程中,既有稳中求进的稳定性和渐进性,也有异常的激变性和间断性。

1. 农村职业教育政策的渐进性演进

源于决策者的有限理性、时间及心智资源的相对有限与信息不对称,对于中央政府而言,选择以一种自上而下的方式切入,在小幅度调整和创新中推动农村职业教育政策创新,确实是一种稳妥而有效的理性选择。

从1949年新中国成立开始,农村职业教育政策不断创新,政策数量、参与主体、目标、工具等都有了新的扩展。例如,农村职业教育政策目标从服务农业发展到服务国家政治运动、到服务农村经济全面发展、再到服务新型农民培养。再如,农村职业教育经费经历了从“人民教育人民办”到“人民教育国家办”的转变,这些都是一种政策的演进。但是这种政策演进不是突变的而是渐进的,明显体现了渐进式增量调整政策变迁都是在坚持以服务“三农”为政策核心和基本制度的前提下,根据不断变化的现实问题,进行有针对性的渐进式政策创新或制度调整。

农村职业教育政策渐进演进的特征,使新中国成立以来的农村职业教育政策更多的是对以往政策作出局部的调整和修改。政策的演进不是用一种新的政策体系或范式去推翻或替代前一种政策,而是前后农村职业教育政策在政策内容与政策目标之间存在明显的相关性与递进性。

2. 农村职业教育政策的间断性演进

农村职业教育政策的渐进演变并非是一帆风顺

的,而是曲折相随、跌宕起伏的,在某一阶段内存在演进的间断性和变异性。纵观新中国成立以来的农村教育政策史,可以发现,我国农村职业教育政策演进存在两个间断期。第一个间断期为1966年到1976年,由于“文化大革命”的十年浩劫,各种中等专业学校和技工学校大部分被停办,各类职业学校或停办或被改为普通中学,中等教育发展成为只有普通中学类型的单一结构,新中国成立“前十七年”的发展农村职业教育的政策经验完全被否定了。第二个间断期为20世纪90年代中期到20世纪90年代末期。统计数据表明,这一阶段农村职业教育的发展规模和速度一直处于徘徊状态,并有所下降。1998年,农村职业高中为4775所,在校人数达到227.27万人,招生人数85.19万人;2000年,农村职业高中4165所,在校人数209.06万人,招生人数仅为82.27万人^[2]。

三、政府主流理念主导下的农村职业教育政策演进

“理念在特定的制度结构下会对一定的政治人物产生重要的观念影响,从而推动他实施某项新的政策,所以理念也是政策变革的重要推动力。理念影响政策不是直接的,而是通过一定的渠道来实施的。”^[3]“当代中国的决策者是共产党领导的权力精英,而国家的重大决策权只局限于领袖及党的领导核心手中,社会力量对公共政策的影响力极弱,因而,中国的决策模式是一种典型的精英决策,决策过程基本取决于权力精英的作用,特别是深受人格化权力结构的影响。”^[4]由此可见,中国教育决策权力掌握在政治精英手中,特别是政府高层领导人手中。政府高层领导的理念与观念对农村职业教育政策变迁具有至关重要的影响。

从理念来看,中央政府如何处理改革、发展与稳定三者之间的关系,一直伴随着农村职业教育政策的演进。新中国成立时,发展社会经济是第一要务,并确立了“教育为工农服务、为生产建设服务”的理念。因此,国家在此阶段一直以“革命式”与“运动式”的方式兴办农村教育(包括农村职业教育在内),促进了农村职业教育与农村经济的发展。“文革”期间,政治领袖的注意力逐渐从发展经济转化为阶级斗争,知识分子被批为“臭老九”,农村教育也成为当时阶级斗争的主战场,农村职业教育遭受了严重的挫折。改革开放以后,特别是十一届三中全会以来,经济建设成为党的中心任务,所以经济建设也就成为当时最大的政治话题。在这种情况下,为实现现代化,“改革”与“赶超”成为当时社会政治、经济领域最具合法性的主流意识。面对这样的形势,教育领域关于“不断改革与创新”的呼声也日益高涨,成为指导当时农村职业教育政策发展的理念原因。因此,国家开始有意识地出台相关政策,试验一些新

型的农村职业教育办学模式。例如,建立“农村教育综合改革实验区”、实施“燎原计划”与推进“农科教结合”等。从 1997 年开始,由于受亚洲金融危机的影响,劳动力市场供求矛盾加剧,再加上 1999 年高等教育的扩招,使得农村职业教育处于无人问津的境地,而且,当时国家把关注的重心放在高等教育与农村的普通教育方面,导致农村职业教育招生人数锐减。

21 世纪以来,以市场为导向的经济改革进程中累积了一系列的社会问题,例如,城乡、区域、经济社会发展不平衡以及教育、医疗、住房等问题日益突出。因此,为遏制日益严重的社会贫富差距、社会不公平等现象,国家从维持社会稳定的政治立场出发,提出了“科学发展观”与建构“社会主义和谐社会”的新理念,并成为统领教育发展的总体方向和基调。2003 年之后,中央政府开始关注教育差距问题,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到农村,有关农村职业教育法律与政策也不断得到修正或重构,一批支持性政策不断出台,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。

综上所述,新中国成立六十多年农村职业教育政策的演进,不仅深受农村政治、经济制度变迁的影响,而且也深受国家政治、经济与文化制度变迁的影响。无论何时、何地的农村职业教育目标、内容、任务和发展

方式的调整与变革,都会受到来自国家政策的调整与规制。六十多年来,农村职业教育政策的演进,彰显了农村职业教育的进步:构建了较完善的农村职业教育体系,农村职业教育办学规模提升较快,农村职业学校办学条件得到了一定的改善。另一方面,应该认识到,农村职业教育政策演进仍存在的问题:政策主体的缺乏、农村职业教育政策间的不协调性、政策“国家化”与“政治化”的倾向。农村职业教育的发展关乎社会主义新农村的建设,关乎小康社会的实现,关乎教育现代化目标愿景的达成。在科学发展观的指引下,总结新中国成立六十多年来农村职业教育的政策经验与政策教训,有助于改革农村职业教育政策,促进农村职业教育的新发展。

参考文献:

- [1] 保罗·A·萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌等译.北京:生活·读书·新知三联书店,2006.125.
- [2] 汤生玲,曹 晔.农村职业教育论[M].北京:高等教育出版社,2006.46.
- [3] 刘圣中.历史制度主义:制度变迁的比较历史研究[M].上海:上海人民出版社,2010.171.
- [4] 胡 伟.政府过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998.254.

作者单位:江苏省教育科学研究院,江苏 南京
邮编 210013

The Logic of the Evolution of Vocational Education Policy in Rural Areas Since the Founding of PRC

PENG Hua-an

(Jiangsu Institute of Education Science)

Abstract: The evolution of vocational education policy in rural areas is similar to the trajectories for the evolution and change of the entire national political and economic system and is a “style” of the adjustment and change of the entire national public policy. Since the founding of PRC, the evolution of vocational education policy in rural areas is based on the following logic: the “coupling” of the evolution of vocational education policy in rural areas and the political economic environment, the “interval-balance” of the evolution of vocational education policy in rural areas and the government mainstream concept-dominated evolution of vocational education policy in rural areas.

Key words: vocational education policy in rural areas; policy evolution; policy environment; “interval-balance”; mainstream concept