

# 乡村振兴背景下县域职业教育高质量发展：定位、难题与策略

◆单莹 唐智彬

**摘要：**县域职业教育是我国现代职业教育体系的底层结构，是职业教育的基本盘，在长期发展过程中形成了“嵌入地方”“服务农民”“突出公共性”以及“重视基层创新”等重要经验。乡村振兴背景下，应从县域职业教育的稳定结构、开放功能、多样形态、协同机制以及可持续生态等方面，系统理解与优化县域职业教育的基本框架与高质量发展的现实定位。当前，县域发展与治理模式转变引发的价值“虚化”、发展底层逻辑转换造成的功能“窄化”以及结构性缺陷突出导致的形象“矮化”是县域职业教育高质量发展面临的现实难题。推动县域职业教育高质量发展，应基于乡村振兴战略优化县域职业教育结构，构建发展新秩序，优化内容体系，突出系统多重目标、多种形式以及多类产出；重塑县域职业教育的“地方性”，理顺职业教育发展中政府、市场与社会的关系；加强面向县域职业教育的制度供给，以县域公共服务制度、财政治理制度以及评价制度改革来引导和保障县域职业教育高质量发展。

**关键词：**乡村振兴；县域职业教育；高质量发展

DOI:10.14121/j.cnki.1008-3855.2023.z1.001

县域作为一个政治、经济、社会以及文化的共同体，自古以来在我国的社会发展中处于根本性的基础地位，是国家发展目标的基本执行单元。<sup>[1]</sup>截至2020年，我国有县级行政区2844个，县域面积约占全国面积的93%，县域人口约占全国人口的74%，县域GDP约占全国GDP的53%。县域发展质量直接决定了我国的整体发展水平。在职业教育高质量发展问题上，由于我国政策确定了“每个县办好至少一所职业中学”的基本要求，从规模上看，近一半的中等职业学校分布在县域，县域职业教育构成了现代职业教育体系的底层结构，也是我国职业教育的基本盘。随着县域经济社会发展和教育扩张，各行各业的学历需求提高，职业教育包分配就业体制取消，县域职业教育发展遭受较大冲击。尤其是高等教育扩招以来，县域职业教育的规模和影响力急转直下。在乡村振兴战略持续推进和县域高质量发展的新阶段，提高县域职业教育发展水平，为乡村振兴吸引人、培养人、留住人，既是服务国家战略大

局的切实之需，也是夯实高水平现代职业教育体系基石、实现职业教育现代化的基础工程。

## 一、县域职业教育发展的实践回顾与经验反思

县域职业教育的重要地位不仅体现为地理位置布局的基层性，也体现在规模的基础性上。从数据上看，到目前为止，我国已经基本实现了每个县至少有一所中等职业学校的办学格局，体系健全，初步形成以县级职业学校和成人学校为龙头，以乡镇成人文化技术学校为骨干，以村成人学校为基础的县、乡、村三级实用型、开放型的县域职业教育与培训体系。截至2019年底，全国举办县级职教中心1949所、农业广播电视学校2462所、农村成人文化技术培训学校（机构）50042所，还有涉农中职学校270所，形成了多层级、广覆盖的县域职业教育与培训网络体系，基本形成了“政府统筹、共同参与、教育牵头、部门协作、分工负责”的农村人才培养工作机制，这是我国长期重视建设面向县域、农村以及农民的职业教育与

单莹/湖南省教育科学研究院 副研究员 唐智彬/湖南师范大学职业教育研究所 教授（长沙 410017）

培训体系的重要成果。

与此同时，改革开放以来，我国县域职业教育的探索能为乡村振兴背景下职业教育高质量发展提供宝贵的经验。其中，上个世纪80年代国家在地方探索基础上推动农村教育综合改革是我国县域教育改革与发展中的标志性事件。对于职业教育而言，改革强调农村教育要坚持为当地经济建设服务的指导思想，扩大县、乡两级政府的统筹权、决策权；将农村基础教育、职业技术教育、成人教育纳入县、乡两级经济和社会发展规划；根据当地的资源优势、产业结构及发展规划，调整和改革农村教育结构；改革教学内容和教学方法，调整专业和课程设置。根据当地实际，增设实用技术和管理知识等新专业和新课程；着力培养学生热爱农村、热爱家乡的思想感情和动手能力、操作技能；实行“三教统筹”“农科教结合”等一系列措施都为县域职业教育发展提供了良好的条件，时至今日仍有其价值。<sup>[2]</sup>此后，全国各地兴起的县级职教中心办学模式成为职业教育发展的重要探索，有效地统筹了县域职业教育资源，时至今日依然发挥作用。

在发展过程中，我国县域职业教育也进行了一些典型探索。如县域职业教育“平度样板”中的山东平度市职业中等专业学校以“双元制”改革为支点，坚守“根植农村、服务三农”的办学理念，探索出一条学校与区域融合发展、教育与产业同频共振之路，其经验为我国县级职教中心改革发展提供了示范，<sup>[3]</sup>并在持续产生影响。如邵阳“十百千万工程”模式集中力量建设10所县级示范性职业中学，由这10所学校联系办好100所示范性乡镇农校，并以村农校为依托，通过技术培训，重点带动100个村、1000名毕业生成为专业村和科技示范户，辐射带动1万农户科技致富。通过“上横联、下辐射”办学方式、“学校+公司+农户”运作模式、开班培训、科技示范项目、经济技术承包合同和契约关系等手段，带动了当地农民致富，产生广泛影响。造成这一模式式微的原因很多，比如办学模式脱离了产业特征和经济社会发展需求、模式本身超出了当地的承载能力、政府设计痕迹过重等原因，<sup>[4]</sup>但这一探索对县域职业教育的发展想象力和改革探索意义重大。

从模式上看，改革开放以来，我国各地县域职业教育发展形成了“中心”效益型、城乡联合型、“网

络”开放型以及灵活适应型等重要办学模式，<sup>[5]</sup>积累了重要发展经验，主要包括三个方面：一是立足县域、服务乡村、服务农民的办学方向。在不同历史阶段面向县域经济社会发展需求，通过人才培养、技术服务等方式进行不断调整，在运行模式、专业设置与教学内容方面适应县域产业发展和社会运行要求，形成了县域职业教育发展“嵌入”区域政治、经济和社会的基本格局。二是坚持县域职业教育的公共性，始终突出政府在县域职业教育发展中的责任和功能（如县级职教中心基本上都是由县长兼任主任），在作为县域职业教育财政投入主体的同时，政府积极发挥统筹职能，“跳出教育发展职业教育”，聚集政府部门资源和社会资源，合力发展职业教育。三是凸显改革与发展的持续创新。在不同外部环境与发展条件下，县域职业教育不断探索与创新，改革办学模式与路径，在坚守发展定位的同时，以制度、模式以及手段创新持续激发县域职业教育发展活力与动能。同时，县域职业教育实践体现了较强的区域特色，各省都根据自身经济社会发展基础与需求出台政策，探索职业教育发展道路，具有鲜明的地方性。

## 二、乡村振兴视野中县域职业教育的基本定位

为了全面准确地衡量各成员国经济社会发展水平，联合国开发计划署于1990年创立的人类发展指数中包含了“预期寿命、教育水平和生活质量”三项基础变量，对各个发展中国家制定战略发挥了重要指导作用。“教育水平”作为反映经济社会发展水平三大指标之一，形成了教育与经济社会发展良性互动的格局。在我国乡村振兴和农业农村现代化进程中，推动与产业和就业水平联系最为紧密的高质量职业教育既是乡村发展未来图景，又是实现发展愿景的重要路径。但正如学者所言，当代中国社会发展需要一把教育的尺度来衡量，以此作为判断当前社会发展状态的基本标尺之一，<sup>[6]</sup>因此，我们要更多地从教育尤其是职业教育尺度来观察乡村振兴，建立乡村振兴的县域职业教育发展尺度与标准，在高质量发展中不断满足乡村居民对美好生活的需要，不断为县域学生发展提供多样化成长成才的通道，以职业教育的包容性、创新性和引领性凸显乡村全面振兴的“教育尺度”。在乡村振兴进程中，发展什

么样的职业教育、以何种教育发展策略支持乡村振兴战略，不仅关乎教育，也关乎各项国家战略是否能如期高质量实现。与此同时，在以县域为主要载体的乡村振兴背景下，我们也要充分理解城乡教育发展差异性因素，基于不合理差异性改变、合理差异性利用与特质差异性开发<sup>[7]</sup>的原则，从结构、功能、形态以及机制和生态等方面，形成乡村振兴背景下县域职业教育的基本框架及定位。

### 1. 稳定的县域职业教育结构

近年来，我国职业教育逐步进入可持续发展阶段，现代职业教育体系逐步完善，规模稳定，高职教育不断突破。但是，作为现代职业教育体系的中职教育一直在质疑中艰难成长，县域职业教育发展之路尤为波折。在乡村振兴背景下，亟待通过结构调整与要素升级，优化县域职业教育发展秩序，形成与县域高质量发展相适应的职业教育稳定结构。稳定结构首先体现在稳定标准上，县域职业教育的投入水平、基础能力建设以及制度供给水平应与城市职业教育保持同等标准，坚持以城市职业教育质量标准的同等要求来发展和评价县域职业教育，促进县域职业教育师资队伍、实训设备以及制度供给水平达到稳定标准并持续改进。其次是形成稳定的县域职业教育供给。在满足县域高中阶段教育协调发展的刚性要求和县域人民群众对优质职业教育资源的普遍需求同时，不断为县域经济社会发展和县域居民差异性需求提供个性化职业教育服务，在引导理性教育需求与投资的同时助推县域教育生态良性发展，促进形成科学的职业教育供给体系与结构和高质量职业教育体系与县域需求形成有效互动的格局。再次是形成稳定的发展模式，保证在外部发展环境变化时，县域职业教育规模、质量与能力保持稳定状态，持续发展。

### 2. 开放的县域职业教育功能

在乡村振兴背景下，县域职业教育功能开放性主要体现在为县域民众提供高水平的集职业教育、技能培训、技术推广、技艺传承与创新创业教育等多种功能于一体，满足不同人群的教育需求。一是功能凸显县域职业教育适应农业农村现代化的类型特色。农业农村现代化的需求是全方位的，因而要提供丰富、多样化教育资源，以扩大县域居民和农民的教育资源选择性和全民终身学习的机会，设置体现县域农业现

代化的相关专业，实现县域职业教育结构与产业系统相适应。二是功能适应农业农村现代化的系统性，从县域职业教育与产业发展、社会结构、乡村文化的互动性出发，以缩小城乡居民技能差距、收入差距以及同工同酬和体面就业为基本目标，形成适应性的职业教育政策议程、培养模式与资源供给。三是功能体现面向广大县域地区和大规模人群的包容性。从总体发展定位上说，县域职业教育应为占到我国一半以上的大规模人群提供走向全面现代化的教育服务，促进思想观念、科学知识、职业技能以及态度情感等方面实现深刻变化，帮助每一个人的全面发展，实现个体现代化，任务艰巨，又意义重大。这不是一种短期的、阶段化的教育，而是覆盖不同年龄阶段、不同群体（尤其是弱势群体）、知识与能力基础的包容性全民教育，促进县域和乡村向技能型社会、知识型社会以及学习型县域社会转变。

### 3. 多样的县域职业教育形态

作为我国职业教育体系的基础，县域职业教育是我国职业教育发展的最大潜力和优势，也是我国职业教育最为丰富的形态资源，因为面向农村的教育目标人群大而具有规模价值、服务对象重要而具备结构性意义和存在样态多样性而具有人类学意义。<sup>[8]</sup>对于县域职业教育而言，县域职业教育高质量发展是乡村振兴的“教育标准”，也是乡村自信的来源。县域之间由于地理、经济、社会、文化以及风土人情的差异而差别显著，因而职业教育的内容、方式与模式都存在较大的特色创造空间，各个县域基于自身需求来设立职业教育机构、设置专业、开发课程、选择教学内容以及组织教学样态，并在不同的县域发展模式与政策选择中，形成不同的人才培养与技能人才成长的职业教育情境、条件以及现实路径，从而创造现代职业教育的不同形态，实现差异性发展策略选择。这种丰富性既探索了职业教育在不同发展条件下的多种现实可能，同时也为理论界研究职业教育发展的多样形态、多元路径提供了丰富素材。

### 4. 协同的县域职业教育机制

职业教育根植在县域这一相对独立的政治、经济、社会以及文化发展环境中，能更好地凸显“跨界”与“嵌入”特征，提升产教融合水平，改善职普融通，以职业教育撬动县域政府、企业、社区以及个人资源

的集聚发展，推动职业教育适应县域经济社会发展的需要。由于县域情境的独立性与相对特殊性，尤其需要形成新发展背景下的协同机制，实现县域职业教育各个系统与组织之间有机协同，从而促进职业教育发展过程中不同组织、元素和系统之间的良性关系和有效互动。推进县域职业教育的协同首先表现在良性的教育系统内部运行机制，既要充分保障教育系统内部要素与结构之间的自组织，也要激活自组织运行过程中“竞争”与“协同”的内生力，<sup>[9]</sup>从自主性和能动性上保障内部运行的有序。与此同时，与县域职业教育发展相关的充分的外部保障机制也是关键。县域职业教育发展壮大不能单靠教育系统内部的运作，需要多部门、多主体的协同配合。政府、市场、社会组织等主体的发展规划、政策支持、经费投入、资源供给都是推进县域职业教育发展关键性力量，因而需要协同机制确保多方力量的合力推动，多方联动的长效机制才能保障县域职业教育协同发展效应的最大化。

#### 5. 可持续的县域职业教育生态

县域职业教育既要办出高标准的质量，又要办出特色，不能是城市职业教育的翻版，更不能是城市职业教育的“降维”。因此，要创造公平的教育发展与评价环境，提供城乡职业教育公平发展机会，同时从县域，尤其是乡村实际和职业教育基础出发，从县域经济社会发展需求出发，从乡村振兴的特有问题出发，将县域职业教育发展建立在乡村人文与经济社会以及县城产业发展基础上，并与城市文明与现代产业充分结合，创造中国职业教育现代化的县域范式。在这一基本的发展语境之下，以“扎根县域、立足产业、贴近乡村、面向农民”为基本定位，探索一条与城市职业教育不同的发展道路，形成创造优秀乡村社会文化与维护良性县域教育生态的职业教育系统，完善县域平台化、生态型职业教育组织，从而形成健康、可持续发展的县域职业教育生态。

### 三、县域职业教育高质量发展面临的三大现实难题

近年来，随着经济社会环境和发展条件的变化，县域职业教育发展面临着新的挑战，区域价值、教育功能与培养能力等方面的突出问题共同构成了当前

县域职业教育发展的现实困境。

#### 1. 县域发展与治理模式转变造成职业教育区域价值“虚化”

自改革开放以来，作为相对独立的经济和地理单元，县域发展问题是我国城乡关系改革、乡村发展以及城乡融合发展等方面的重大议题。在以乡镇企业为代表的乡村工业化和以县城集中产业发展的驱动下，县域经济发展迅速，并成为我国国民经济体系的重要支撑。随着我国进入高质量发展阶段，县域成为我国经济社会发展的新焦点和重要动能，面临着更高的发展要求，也逐步产生了一些新的变化。其中，以县城发展为核心内容的城镇化，彻底改变了县域的产业生态与发展模式。研究者发现，县域迅速攀升的城市化率背后是银行资本或金融资本的助推，经营“城市化项目”成为县域新的增长动力机制。与乡村工业化阶段的县域政府直接举办经济实体而获取税收不同，过去一段时间，县域政府通过占有和经营土地等地方稀缺资源，借助生产、建设和经营公共物品的项目公司获取投融资本和税收外收入，从而形成了根本差异的发展模式，房地产业取代以乡镇企业为代表的传统工业产业而成为县域城市化的主导经济战略。<sup>[10]</sup>值得注意的是，与工业企业不同，房地产业的技能型人才吸纳能力极为有限，产业对职业教育的需求水平较低。由于无法对县域主导产业形成有效支撑，职业教育也就难以获得来自县政府和社会的支持，存在感降低，其在县域范围内的发展定位也变得极为模糊。

同时，由于县域城镇化与房地产业发展推高地价、房价和生活成本，势必抬高了工业生产与经营成本，导致工业企业发展空间受限，甚至可能要为房地产业的发展“让路”，这就造成了在我国县域，尤其是中西部地区县域，形成了以“去工业化”为主要特征的发展模式。“脱实向虚”的发展模式造成了县域工业产业发展相对滞后，企业规模和技术水平相对较低，可持续发展能力不强，对技能型人才需求水平不高，也难以形成对职业教育人才培养的规模效应。同时，本土企业与县域职业教育融合发展能力不足，资源约束严重，难以对职业教育形成良好的支持作用。在县域当前这种不依赖高水平技术技能与高质量人力资源的发展模式下，职业教育在区域发展规划中难以准确定位，职业学校的区域贡献显示度严

重降低，区域价值被显著低估。

## 2. 底层逻辑转换导致县域职业教育功能过度“窄化”

随着我国高等教育普及化时代的到来，尤其是《职业教育法》明确“在义务教育后的不同阶段因地制宜、统筹推进职业教育与普通教育协调发展”，不可避免地冲击了中等职业教育之前“培养高素质技能型劳动者”的基本定位。有研究者发现“中职教育已全面高考化”，<sup>[11]</sup>升学是职业学校学生的主要去向，升本是中职学校吸引生源的关键，县域表现尤为显著。一方面，调研发现，多数中职学校高考班的课程与教学设置从高一开始就完全针对职教高考，培养内容的狭隘性不言而喻。职教高考的设计意图是为了促进形成技术应用型人才培养体系、促进中等职业教育与高等职业教育有效衔接、促进普职融通以及保障中职生拥有公平升学权利，<sup>[12]</sup>具备鲜明的基础性、全面性与发展性。目前，县域中职学校将职教高考作为吸引生源、提升本科入学率和改善声誉的手段无可厚非，但是如果将本该作为职业高等教育和现代职业教育体系的基础的中等职业教育变成了狭隘的升学教育，那就严重悖离了职教高考的设计初衷。另一方面，县域职业教育将发展重点放在升学上，放弃服务县域产业与技能人才培养的根本使命，在导致县域职中定位模糊的同时，也使其在县域陷入被替代的险境之中。尤其是普职融通过程中，不少普高学生出于文化课程基础较好的原因而在职教高考领域竞争力的原因，选择在高中二年级阶段转学到职业学校，形成了一种“集体套利”行为，造成对中职学校学生升学通道形成挤压的同时，也对县域中职学校的吸引力提出了更加严峻的挑战。如果职业教育不能坚守为学生的长期发展奠定知识和技能基础，势必进一步导致县域职业教育的意义与价值遭到质疑与挑战。

与此同时，数字化与网络化平台经济所带来的零工经济模式引发社会变革，带来就业模式的变迁。在形成对传统行业人才“虹吸”的同时，也使得中等职业教育所培养的一般专用技能在未来变得越来越不确定，可替代性越来越高，与工作转换相关的通用技能和综合素养变得越来越重要。世界银行《2019年世界发展报告》指出，技术正在重塑工作所需要的技能，市场对技术可以取代的较低技能的需求量正

在降低。同时市场对高级认知技能、社会行为技能及与更高适应能力相关的技能组合的需求量在持续增加。而培育这类技能要求个体具有坚实的人力资本基础并进行终身学习。<sup>[13]</sup>技能与素养需求变化造成的教育挤压传导到县域职业教育，如果县域职业教育的培养目标、培养内容以及培养模式不能凸显未来发展需求，必将引发人们对中等职业教育功能的普遍质疑，这也是近年来反复有人提及取消中职教育的根本原因之一。

各种矛盾和冲突昭示了职业教育发展的底层逻辑转换，导致县域职业教育在“面向职教高考与学生全面发展”“针对就业与学生可持续发展”等问题上面临越来越深重的困境，而当前县域职业中学在应对这些问题时捉襟见肘，到底如何选择与定位，县域职业中学依然缺乏明确思路。

## 3. 结构性缺陷突出造成县域职业教育形象依然“矮化”

职业教育的资源水平和发展动力与县域经济社会发展水平和财政能力密切相关，从而陷入“依赖型困境”，并突出体现在职业学校在县域社会网络结构中的结构地位上。从社会资本的角度看，在县域社会网络中，各个学校在系统结构中呈现出等级形式的差异分布，但囿于自身发展因素和社会观念，职业学校在县域处于教育系统结构的较低位置，导致系统结构中层次较低、资源汲取能力相对不足，校际关系上也呈现浅层次、小范围和弱结构的特点，限制了学校组织和学校组织成员发展外部社会关系的范围和机会，这在现实中表现为职业学校在县域中关注度不高，难以公平地从政府或社会汲取资源，外部支持机会少，声誉下降。外部资本不足也就造成了学校内部社会资本稀薄，内部社会网络与关系松散，成员凝聚力下降、信任与合作减弱、各职能部门之间的沟通与协调不畅等状况，如学校领导不力、教师工作积极性和事业心下降以及对发展前景缺乏信心等。<sup>[14]</sup>内外部社会资本不足共同造成了当前县域职业教育发展中的结构性缺陷。

在长期的观察和调研中发现，县域职业学校发展中存在的结构性缺陷主要表现为三个“无明显改善”和三个“有所恶化”，即办学理念封闭、投入约束以及居民对中职教育偏见无明显改善；生源、师资队伍建设以及课堂教学与实训质量这三个方面则有所

恶化。从教师方面来看，县域职业学校教师总体上对前沿教育教学思想、理念、方法与手段知之甚少，对国家职业教育事业、教育政策了解不多，对职业缺乏足够的热情与信心，在职培训机会有限，且参与度不高。从生源质量看，田野调查中所接触到大量乡村学生学业失败的极端案例，凸显了乡村存在的留守儿童教育缺失、隔代抚养、新“读书无用论”蔓延、电子游戏以及基础教育严重不均衡等多方面因素共同制造的乡村学生学业难题。部分乡村学生学业基础、学习能力和学习态度问题，在中职教育阶段集中爆发，并成为降低职业学校社会评价、制约学校人才培养质量以及县域职业教育发展的根本难题，也是结构性缺陷的触发点。此外，由于长期的历史原因，我国县域职业教育发展还面临着资源分布不均衡的问题，如高职教育在县域布局极少，虽然近年来江浙部分发达地区探索将优质高职教育通向县域的路径，并通过在县域创办分校、采用“县校合作”等模式，但总体上看，县域职业教育仍然存在层次局限、优质资源不足的现实问题。在县城，职业教育形象被“矮化”的状况短期内并未得到明显改善。

#### 四、乡村振兴背景下县域职业教育高质量发展的思路

在乡村振兴战略机遇、县域教育资源困局以及职业教育现代化等多重背景之下，县域职业教育发展亟待破题，从适应农村农业现代化需求推动县域职业教育高质量发展，从县域经济社会发展系统和关注农民作为主体的视角，加大结构与体系、资源与抓手以及制度与治理等方面的改革力度，增强适应性，创新发展路径以赋能乡村振兴。

##### 1. 基于乡村振兴战略需求优化县域职业教育整体布局

首先，理解乡村振兴战略背景下县域职业教育发展对建设教育强国和农业农村现代化的重大意义。应充分认识到，县域职业教育高质量发展是我国教育结构调整优化的重要契机，应通过不断放大县域职业教育发展过程中形成的“溢出效应”和“乘数效应”，形成广泛而深远的社会效应。利用职业教育自身的核心功能，在奠基教育强国建设与补齐教育强国短板的基础上，改进县域人力资本积累，引领中国农民现代化，支撑农业农村现代化，进而推动乡

村振兴与全民共同富裕。因此，要理解乡村振兴背景下职业教育发展标准，推动县域职业教育发展科学布局，在不断改善农村义务教育质量的基础上，通过扩大县域职业教育规模，优化资源供给水平，提高发展质量。

其次，重点构建满足农业农村现代化需求的职业教育内容体系。知识化的民众、现代化的县域产业以及智慧化的乡村生活这三大要素是农业农村现代化的重要方向与目标，也是县域职业教育的重点服务领域。因此，以职业教育为重点实现农村学龄人口高中阶段教育全覆盖、逐步推动我国农民现代化的同时，构建面向县域产业体系的职业教育与培训体系，探索职业教育区域化、产业整合化以及内容本地化的路径。这就需要县域职业教育既要思考如何面向未来发展创新发展模式，深入推动“五年一贯制”“中本贯通化”“县校合作”等办学实践，又要不断拓展内容与功能，在现有的办学基础上，将县级职教中心建设为集中职教育、多类型高职教育、农业技术推广、技能培训和生活技能教育为一体的教育与文化中心，并积极创造县域职业学校学生本地就业创业条件，将人才留在本地。

最后，关键在于凸显县域职业教育发展的多重目标、多种形式以及多类产出。乡村振兴是一个整体性工程，发展与治理是根本，文化与生态是重要基础，如何服务整体目标和功能的实现，职业教育要凸显其跨界教育的特色，形成以人才培养、社区服务、社会治理、文化传承等为中心的县域职业教育发展的多重目标。扩大开放办学的力度，把握数字乡村建设机遇，以多元化机构、多层次教育内容、多样化课程以及多途径实施方式，引导乡村居民集中学习、分散在线学习、田间地头泛在学习以及终身学习，实现职业教育与培训服务全覆盖。在实现技能成才、技能就业、技能共富理念传播与现实的同时，逐步推进乡村产业兴旺、社会治理有序、人民幸福安康、乡村文化兴盛等全面实现，进而建设具有中国特色的现代化乡村社会。

##### 2. 重塑地方性，理顺职业教育发展中政府、市场与社会的关系

“悬浮”于地方是职业教育在区域经济社会中影响力不断下降的关键原因。因此，要通过重塑地方性，发挥职业教育在搭建城乡互通管道、畅通教育下

乡与技能下乡渠道，从而在发展职业教育地方性中逐步建构现代性。与此同时，县域职业教育将在地方性重塑过程中协调政府、市场与社会多方关系，形成多方积极互动，从而形成良性发展。从经济社会学视角看，县域职业教育内嵌于县域社会，是一种特定的教育空间类型，同时又是县域空间内特定的教育类型，将作为个体资本的技能赋能个体。正是因为县域这个特殊场域，放大了技能对个体、区域市场、区域政府以及社会的影响。重塑县域职业教育的地方性，应以技能型乡村形成方向，以培养特色乡村技能与文化为重要内容，以服务农民现代化为根本，以帮助职业教育毕业生留守本地、服务县域发展为关键内容。

一是将技能型乡村建设作为获得县域职业教育地方性的基本方向。作为一项重要发展战略，构建技能型社会旨在解决我国人才结构性缺陷，应对经济社会发展所出现的种种新挑战、新问题。在县域，构建技能型社会的政治、经济与社会价值与效应尤为凸显，县域职业教育发展与技能型乡村社会建设相互促进，相互成就。技能型乡村建设一方面将放大县域职业教育在区域内的显示度和贡献度，彰显职业教育的重要性，只有立足本土、服务县域的高质量职业教育才能促成技能型乡村社会。另一方面，技能型乡村社会从理想到现实的过程，也是县域职业教育现代化进程的重要内容，并将在这一过程中有力地推动县域职业教育在本土的发展与壮大。

具体而言，在技能型乡村建设过程中，要依托县域职业教育，将常规化、项目化与特色化技能培训渗入县域产业、县域文化以及居民生活，逐步建设全社会崇尚技能、人人学习技能、人人拥有技能的技能型乡村社会，在发挥技能的个体价值与社会意义的同时，不断提升职业教育在县域范围的影响。通过依托县域职业学校建设乡村技能培训中心，整合职业教育与培训资源，以多层次机构、多样课程和多元途径，构建“人人皆学、处处能学、时时可学”学习型社会为底色的技能型社会，并以此加速县域职业教育现代化进程。

二是传承、扩散与创新乡村技能与文化是强化县域职业教育地方性的重要内容。在长期的发展过程中，县域是有自身的社会结构、社会关系、社会行为规范以及独特的生活方式、文化和语言传统的亚

社会，也有独特的技能与技能传统。农业农村现代化进程推进所带来的同质化，可能会引发‘千村一面’的消极后果，使乡土社会丧失地方特色，历史文脉断裂，地方性特征变异、消亡。<sup>[15]</sup>因此，职业教育要积极关注县域发展过程中所面临的此类问题。县域职业教育应积极把握国家推进乡村工匠队伍建设有关政策，深入研究县域内现代种植业、现代养殖业、农产品加工业、传统工艺和乡村手工业等相关产业发展需求，培养一批能够扎根农村，传承发展传统技艺、转化应用传统技艺，促进乡村产业发展和农民就业，推动乡村振兴的技能人才，开发适合他们的培训课程和教学方式，提高技能培训的效率，推动乡村名匠名师培养与评价，以此提高县域职业教育的区域影响力。

三是重塑地方性的关键在于服务县域农民现代化。真正以农民为主要服务对象的教育才可能获得充分的地方性，因为农民是县域的人口根基，是县域社会的主人，不论是政策、体制改革还是资源配置、行动实施、产业发展等，其他主体都得围绕着农民、村民这个核心主体进行，<sup>[16]</sup>关键在于以政策、制度和相关资源推动农民现代化，确立农民在农业农村现代化中的经济、社会、政治和文化主体性地位，<sup>[17]</sup>农民现代化是我国经济社会全面现代化的基础。以农民为中心，从观念、知识、技能与习惯等方面帮助农民走向现代化，是县域职业教育不断获得地方性的重要方式。具体而言，包括三个方面：首先是凸显农民主体性，促进农民的行动能力现代化。以农民当下需求为核心，围绕为农民创造“更好的技能、更好的就业、更好的生活”来提升供给水平，改进农民的职业行动能力。其次是凸显农民创造性，关注农民思维方式现代化。以农民职业内容和从业方式转变为契机，在面向农民的职业教育中以科学观念与知识等创新性内容，提升农民的思维品质与思维方式，帮助农民形成创造性思维，提升创新素质，形成面向农业农村现代化的创新能力，彻底转变农民工作内容和能力简单化和劳力化的落后形象。再次要凸显农民文明性，促进农民价值观念现代化。转变农民由于环境影响造成的种种消极心理和落后价值观念，在物质水平提高的同时，促进农民了解、理解并主动践行先进价值观，在价值观念现代化中让农民全面融入现代化进程。

### 3.加强面向县域职业教育高质量发展的制度供给

一是持续完善以教育为重点的县域基本公共服务制度体系，为职业教育创造友好的发展环境。县域职业教育高质量发展要营造稳定的制度环境，以全局视角来统筹规划县域职业教育发展，坚持系统性和生态性的原则，以新发展理念来推动各个阶段教育优质均衡发展，以制度推动和强化区域内普职、产教融合发展，从办学模式、实施手段等方面优化举措，不断优化县域职业教育发展定位与资源条件。利用市域产教联合体发展机遇，打造县域职业教育发展共同体，整合发展力量与资源。坚持地方政府发展职业教育的主体责任，为县域根据自身需求发展职业教育赋权赋能。协调多方权责，完善投入、评价等各项机制，破解其发展结构性阻滞因素，确保县域职业教育在健全制度保障下实现可持续稳定发展。

与此同时，通过出台相关政策，为县域职业院校学生提供学业上的发展通道与成长机会的同时，在县域为他们创造发展机遇与事业平台，让县域职业教育培养成果真正留在当地，服务当地。着力发展以县城为中心、周边小城镇为载体的多元城镇化，以县城为依托保障好乡村人才的公共服务。<sup>[18]</sup>从我国县域职业教育发展的历史经验与教训中汲取“养分”，推动县域职中与农户、市场的多方对接，在积极促进产业融合、产科教融合和县域城乡融合中创造发展机遇，在延长乡村产业链与提升价值链中为县域职业教育提供高水平的服务平台与发展空间。

二是突出财政制度在县域职业教育治理中的基础性功能。在财政作为主要资源供给与配置手段的背景下，财政治理制度在县域职业教育发展中具备基础性功能，是一项关键制度。应通过发挥财政治理保护性职能、不断提升财政治理生产性职能以及努力扩大财政治理分配性职能，激发多元主体协同参与县域职业教育治理，为县域职业教育高质量发展提供财政制度保障。首先，强化财政治理保护职能，推动县域职业教育秩序构建。在当前财政兜底的基础上，强化上级政府对县域职业教育进行调控、监督和激励等，保障所有群体尤其是弱势群体接受职业教育的权利，推动教育公平。在地方政府层面，要使事权与支出责任相匹配，提高教育支出效率。

县级政府应积极拓宽财政收入来源并改善职业教育资金结构。其次，提升财政治理生产职能，推动县域职业教育内部治理。以财政引导县域职业学校主动了解、适应市场，鼓励学校获得非财政性收入的能力来增强县域职业教育造血功能，激发学校办学活力。以财政合理分配提高资源利用效率，实现最优化资源配置。通过构建高效职业教育体系进行资源整合，打通县域职业教育与培训的一体化融合发展来提高资源利用效率。最后，扩大财政治理分配职能，引导县域职业教育市场办学，提高社会参与力度。以财政手段激励、促进县域职业教育面向市场办学，同时鼓励企业和行业参与职业教育，通过利用市场，拓宽办学经费渠道，完善筹资渠道，鼓励发展所有制类型的职业学校和各类职业培训机构。

三是构建科学的县域职业教育发展的评价制度。首先，以建设包容、公平的优质职业教育为基本目标和指导思想，引导县域政府强化职业教育发展的意识和责任，指导企业和行业参与职业教育，以评价引导资源投入与均衡配置。其次，基于县域高质量发展、乡村振兴、可持续发展以及人的全面发展的要求，构建多维度县域职业教育评价内容。以优质职业教育资源供给为首要标准，关注职业教育在促进县域经济发展、城乡均衡发展、民众技能提升与生活水平提高以及乡村社会治理等方面的效能，综合考察评价其发展的投入与产出水平，尤其应关注职业教育人才培养直接服务县域经济社会建设与发展的水平。最后，不断调整完善评价标准。开发县域职业教育在提高教育包容度、公平度与增进地区可持续发展方面的具体标准，同时，关注在农业农村现代化和乡村振兴背景下县域职业教育人才培养规格、专业布局、课程体系等方面的适应性变革，以现代化评价标准引导县域职业教育现代化发展水平提升，推动评价制度更好地转化为县域职业教育治理效能，促进县域职业教育高质量发展。

本文系教育部人文社会科学规划基金项目“乡村治理视域下百年来中国共产党农民教育研究”（21YJA880058）和湖南省教育科学“十四五”规划基金基地项目“乡村振兴背景下农民技能形成体系研究”（XJK22ZDJ41）的部分成果。唐智彬系本文通讯作者。  
（责任编辑 翁伟斌）

参考文献

- [1]何晓斌.以县域为基础的现代化和共同富裕[J].探索与争鸣,2021(11):24-26.
- [2]顾明远.教育大辞典[Z].上海:上海教育出版社,1998.
- [3]程宇.平度市职业中等专业学校“深化双元、服务三农”办学模式[J].职业技术教育,2019(11):1.
- [4]唐智彬.农村职业教育办学模式改革研究[D].上海:华东师范大学,2012:185-187.
- [5]蒋作斌.农村职业教育发展理论:理论与模式[M].长沙:湖南人民出版社,2001:88-95.
- [6]李政涛.中国社会发展的“教育尺度”与教育基础[J].教育研究,2012(3):4-12.
- [7]叶澜.关于教育优质公平发展的三重思考[M].新华文摘,2019(24):113-114.
- [8]秦玉友.乡村振兴视域下农村教育现代化自信危机与重建[J].教育研究,2021(6):138-149.
- [9]朱成晨.协同与共生:农村职业教育融合治理的行动逻辑与支持系统[J].国家教育行政学院学报,2020(01):80-88.
- [10]折晓叶.县域政府治理模式的新变化[J].中国社会科学,2014(01):121-139.
- [11]田志磊.中职学生谁在升学?调查显示:65%中职生进入高等院校[N].中国青年报,2022-04-11.
- [12]徐国庆.作为现代职业教育体系关键制度的职业教育高考[J].教育研究,2020,41(04):95-106.
- [13]世界银行.2019年世界发展报告:工作性质的变革[R].国际复兴开发银行/世界银行,2019:17-20.
- [14]唐智彬.资本与能力双重缺失条件下贫困地区农村职教的发展——以H省某农村职业学校为例[J].教育与经济,2017(01):59-65.
- [15]宣朝庆,王茹薪.地方性再生产的时空逻辑——基于北碚乡村建设的理论分析[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021,(06):81-92.
- [16]王春光.迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考[J].社会学研究,2021,36(02):29-45.
- [17]陈荣卓,盘宇.理解当代中国农民主体性的三个维度[J].哲学研究,2014(03):122-126.
- [18]立足国情改革创新走中国特色涉农职业教育发展道路[N].人民政协报,2022-09-30(003).

On the Orientation, Challenges and Strategies of High-quality Development of County Vocational Education in the Context of Rural Revitalization

SHAN Ying & TANG Zhibin

(Institute of Vocational Education, Hunan Normal University; Hunan Academy of Education Sciences, Changsha 410017)

**Abstract:** County vocational education is located in the underlying structure of China's modern vocational education system and is the base of vocational education. It has accumulated significant experiences, such as "embedding in local areas", "serving farmers", "highlighting publicness", "emphasizing innovation" and so on. In the context of rural revitalization, the development standard of county vocational education as a measure of rural revitalization should be understood from the perspectives of promoting the adaptability of agricultural and rural modernization, promoting the high quality of farmers' modernization, and highlighting the innovation of Chinese-style education modernization. However, the "contribution challenge" caused by the transformation of county development and governance mode, the "positioning challenge" formed by the transformation of the underlying logic of development, and the "capacity challenge" caused by the outstanding structural deficiencies all together constitute the structural defects of county vocational education development. With the historical experience and realistic logic, it should create opportunities for the development of county industries and people by building a new order of vocational education development, and highlight the multiple objectives, forms and outputs of the system; it should promote the high-quality development of county vocational education focusing on the construction of skill-based villages, improving the basic capacity, inclusiveness and quality of vocational education development; it should strengthen the institutional supply to release the policy dividends of innovation and development, rationalize the government, market and society in vocational education development, and form a county vocational education system that is compatible with rural revitalization.

**Keywords:** rural revitalization, county vocational education, high-quality development