

# 全面发展视域下的农民教育政策体系优化\*

朱胜晖

**摘要：**农民教育政策体系对于处理农民教育公共问题以解决农民发展问题具有重要作用，农民教育的最终目的指向全体农民物质与精神的共同富裕。本文立足于马克思主义关于人的全面发展理论的基本立场与研究方法论，建构起农民教育政策体系的“四维一体”理论分析框架，并基于对220份农民教育政策的文本分析和49位农民教育政策体系利益相关主体的深度访谈，就中国式现代化进程中的农民教育政策体系优化问题进行解构。本文研究发现：中国农民教育政策体系面临农民教育政策观念“短板视角”主导、农民教育政策主体格局碎片化、农民教育政策内容结构供需错位、农民教育政策过程有效性不足等现实问题，进而引发农民发展的内生动力不足、农民发展的保障机制存在缺陷、农民发展的片面性倾向较明显、农民发展的终身性乏力等困境。因此，面向农业强国的农民教育政策体系优化应在农民教育政策观念上更加强调农民主体性、在农民教育政策主体上更加重视整体性建设、在农民教育政策内容上更加突出需求导向、在农民教育政策过程上更加关注全生命周期，通过聚焦农民主体性培育、构建“大农民教育”工作格局、健全农民终身教育体系、完善农民教育评价体制机制等途径，实现全面发展视域下的农民教育政策体系优化由理念向实践的转化。

**关键词：**农民教育 政策体系 农民全面发展 优势思维 整体性治理

**中图分类号：**G725；B038 **文献标识码：**A

## 一、引言

“政策和策略是党的生命。”<sup>①</sup>中国共产党团结带领中国人民百年奋斗的光辉历程充分证明，党在不同的历史时期基于中国社会主要矛盾的变化，正确定位农业、农村、农民问题，制定并践行具有中国特色的“三农”政策，是推动中国特色社会主义事业顺利发展的一个重要因素（武力和郑有贵，2004）。作为“三农”政策的重要组成部分，农民教育政策连接着农民教育理论与农民教育实践，一方面起着促进农民教育理论制度化、法规化、策略化的作用，另一方面又对农民教育实践活动具有

\*本文系2023年度国家社会科学基金教育学重大项目“教育科技人才协同推进中国式现代化的机制与路径研究”（编号：VFA230003）的阶段性成果。

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1298页。

指导和规范作用。开启全面建设社会主义现代化国家新征程，面向建设农业强国、加快推进农业农村现代化、全面实施乡村振兴战略的新时期新任务，中国“三农”问题的主要矛盾已经转化为建设农业强国对全体农民自由全面发展的需要与农民自身发展不平衡不充分之间的矛盾。如何更好地发挥农民教育培育农民主体性、激发农民全面发展内生动力的功能，不仅有赖于农民教育政策的正确引导和规范，更需要农民教育政策自身的修正与创新（朱胜晖和刘义兵，2022a）。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确提出“全面建立职业农民制度，完善配套政策体系”的工作目标<sup>①</sup>；中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加快推进乡村人才振兴的意见》再次强调“到2025年，乡村人才振兴制度框架和政策体系基本形成”的目标任务<sup>②</sup>；2023年2月13日，进入21世纪以来第20个指导“三农”工作的中央“一号文件”发布，进一步指出要“强化政策保障和体制机制创新”“实施乡村振兴人才支持计划”“实施高素质农民培育计划”“大力发展面向乡村振兴的职业教育”“实施乡村振兴巾帼行动、青年人才开发行动”等<sup>③</sup>。这不仅反映党中央对农民教育政策体系的重视，也表明农民教育政策体系发展不平衡不充分仍是阻碍深入实施乡村振兴战略、加快推进农业强国建设和农民农村共同富裕的一个关键性短板。

学术界对“农民教育政策”这一主题进行了积极探索。关于农民教育政策的历史演进，有学者指出，党领导下农民教育政策的演进历程具体可划分为四个阶段，即政治解放与争取获得民主权利阶段（1921—1949年）、社会解放与投身新中国全面建设阶段（1949—1978年）、劳动解放与农村生产力活力释放阶段（1978—2012年）和个性解放与美好生活建设阶段（2012年至今）（刘义兵等，2021）；有学者认为，建党以来，中国共产党领导农民教育政策实践经历了革命意识教育、扫盲思政教育、农业技术教育、职业素养教育和新型农民教育的历史演变（李强和王安全，2022）；也有学者指出，农民职业教育主要经历了技术推广、技能培育、素质教育三个阶段（胡原等，2023）。关于农民教育政策的实施效果，有学者指出，中国农民受教育水平是农民收入变动的Granger原因，农民收入和农民受教育水平之间存在着长期的稳定的均衡关系（辛岭和王艳华，2007）；有学者认为，农民职业教育和职业技能培训对家庭生计资产积累的促进作用最大（亢犁和刘芮伶，2021）；有学者强调，高职教育对本地及邻近城市的农民增收具有显著的促进作用，且长期效应大于短期效应（林娟和周益斌，2023）；也有学者进一步指出，在高素质农民培育政策助力下，中国高素质农民队伍规模不断扩大、务农收入提升、结构进一步优化（彭超，2021）。关于农民教育政策面临的问题，有学者指出，农民

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content\\_5263807.htm?eqid=d5fdc62d00018ffc0000000464886d81](https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm?eqid=d5fdc62d00018ffc0000000464886d81)。

<sup>②</sup>参见《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于加快推进乡村人才振兴的意见〉》，[http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/23/content\\_5588496.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-02/23/content_5588496.htm)。

<sup>③</sup>参见《中共中央 国务院关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，[http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content\\_5741370.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2023-02/13/content_5741370.htm)。

教育在国民教育体系中仍处于弱势地位（何光全，2018），缺乏专门的农民教育法律法规（李凌和何君，2014），且农民教育政策体系建设系统性不足（高鸣等，2018）、农民教育政策供需失衡（祁占勇和王晓利，2021）、忽视务农中老年农民教育（曾俊霞等，2023）等仍是实现农民教育政策可持续健康发展所必须正视和解决的问题。关于农民教育政策优化策略，有学者提出，农民教育应立足于“三农”教育的大视野，全面优化农民教育制度和实践（郝文武，2021）；农民教育内容不能仅停留在实用技术层面，应包括农业性质的教育、农业科技的教育、农业发展理念的教育、农业文化的教育、农场与合作社管理的教育等方面的内容（朱启臻和胡方萌，2016）；农民教育形式以政府主导的培训体系为主，鼓励社会各种力量按照市场决定资源配置的原则开展相关培训服务（曾俊霞等，2020）；农民教育层次以小学教育为起点，以中学教育为基础，以大学教育为目标，涉及基础教育、中等教育和高等教育（陈新忠和刘鸿源，2023）。

已有的研究成果为后续深入研究农民教育政策提供了重要基础。但是，上述研究存在以下三个方面的不足：其一，没有充分关注农民作为农民教育政策主体人的地位和作用；其二，缺乏对中国特色社会主义农民教育政策体系的全景式把握；其三，忽视农民教育政策的基础理论研究。鉴于此，本文立足于马克思主义关于人的全面发展理论的基本立场与研究方法论，关注农民作为农民教育政策主体人角色地位的研究，并从政策体系的视角审视农民教育政策实践的各个环节以及政策体系中的单项政策，以期突破现有研究的局限，在全景式呈现农民教育政策体系发展现状的基础上，深化对中国式现代化进程中农民教育政策体系优化的理论探讨，并提出适应中国式农业农村现代化发展需要的农民发展友好型教育政策体系优化路径。

## 二、全面发展视域下农民教育政策体系的内涵及“四维一体”理论分析框架

“一个民族要想站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。”<sup>①</sup>“马克思主义始终是我们党和国家的指导思想，是我们认识世界、把握规律、追求真理、改造世界的强大思想武器。”<sup>②</sup>尽管人们可以从学科分类的角度把马克思的学说分述为哲学、政治经济学和科学社会主义理论，然而，就其实质内容和社会功能而言，马克思的学说就是关于人类解放的学说，也就是关于实现人的全面发展的学说（孙正聿，2002）。中国是个农业大国，更是个农民大国。2020年第七次全国人口普查数据显示，居住在农村的人口为5.098亿人，占全国总人口的36.11%<sup>③</sup>。中国即使基本实现城镇化，仍将有4亿左右的人口生活在农村<sup>④</sup>。农民农村发展水平事关国家粮食安全、事关巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、事关新型工农城乡关系的建构、事关农业农村现代化进程及农业强国建设、事关国内国际双循环新发展

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯文集》第9卷，人民出版社2009年版，第437页。

<sup>②</sup> 参见《习近平：在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，[https://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content\\_5288061.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2018-05/04/content_5288061.htm)。

<sup>③</sup> 资料来源：《第七次全国人口普查公报（第七号）》，[https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203\\_1901087.html](https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901087.html)。

<sup>④</sup> 资料来源：《国家发展改革委有关负责人就〈2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务〉答记者问》，[https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/22/content\\_5680367.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/22/content_5680367.htm)。

格局的形成、事关“三农”问题的最终解决和社会主义现代化强国的全面建成。《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》确立了“举全党全国全社会之力，以更大的决心、更明确的目标、更有力的举措，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展，谱写新时代乡村全面振兴新篇章”的奋斗目标<sup>①</sup>。《中华人民共和国乡村振兴促进法》明确将促进“农民全面发展”作为立法目的<sup>②</sup>。因此，立足于马克思主义关于人的全面发展理论的基本立场与研究方法论来研究农民教育政策体系优化问题，是推动中国特色社会主义农民教育政策体系走向完善的一项重要任务。

### （一）农民教育政策体系的内蕴

在谈论农民教育政策时，通常是在两个层面进行分析：第一个层面是具体的农民教育政策，第二个层面是以农民教育政策集合形态出现的农民教育政策体系。每一个具体的农民教育政策都有其自身的政策对象、政策目标和实现目标的政策途径，而不同的农民教育政策又一起组成农民教育政策体系，共同引领整个国家或地区农民教育事业的发展。因此，两个层面的研究相辅相成，缺一不可。但已有的研究多为具体的农民教育政策研究，缺乏对农民教育政策体系的深度分析。在这一大背景下，厘清农民教育政策体系的内蕴显得迫切且重要。

1. 农民教育。农民教育是一个发展性概念，在不同的社会发展时期有“革命意识教育”“农村扫盲教育”“农业技术教育”“农村职业教育”“高素质农民培育”等不同指称。随着中国特色社会主义进入新时代，在推进乡村振兴、农业农村现代化、农业强国建设、农民农村共同富裕和人的全面发展进程中，农民教育被赋予“促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展”新的时代使命，将发挥新的社会功能。本文结合时代特征与农民群体特性，在充分借鉴已有研究成果的基础上，突破传统关于农民教育理解碎片化、工具化的局限，将农民教育界定为一项旨在帮助农民克服自身固有缺陷、释放发展潜能、实现全面解放的专业活动（刘义兵等，2021）。进入新时代，农民教育的对象面向全体农民，农民教育的形式包括学历教育和非学历教育，农民教育的最终目的指向全体农民物质与精神的共同富裕。其中，非学历教育是当前农民教育的主要形式，具体包括农民职业教育（农业生产技术教育、农业劳动力转移培训等）、农民综合素质教育（科学文化素质教育、卫生健康素质教育、生态环境素质教育、法治素质教育等）、农民创新创业教育等内容。

2. 农民教育政策。公共政策是人的存在方式的体现和实现形式，本质是解决人与世界的对象性关系问题（张晓峰，2004）。教育政策是一种有目的、有组织的动态过程，是政党、政府等政治实体在一定历史时期，为了实现一定的教育目的和任务而协调教育的内外关系所规定的行动依据与准则（孙锦涛，1997）。在中国，农民教育政策是在马克思主义指导下，旨在促进实现农民群众教育公共利益最大化的行为准则，并最终指向全体农民的自由全面发展。具言之，农民教育政策内容可划分为农民非学历教育政策和农民学历教育政策两大类。其中，农民非学历教育政策又可以细分为农民职业教育政策、农民创

<sup>①</sup>参见《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，[https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content\\_5263807.htm?eqid=d5fd62d00018ffc0000000464886d81](https://www.gov.cn/zhengce/2018-02/04/content_5263807.htm?eqid=d5fd62d00018ffc0000000464886d81)。

<sup>②</sup>参见《中华人民共和国乡村振兴促进法》，[http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429\\_311287.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202104/t20210429_311287.html)。

新创业教育政策和农民综合素质教育政策等内容，而农民学历教育政策由农民初等教育政策、农民中等教育政策和农民高等教育政策等内容组成。

3.农民教育政策体系。农民教育政策体系对于处理农民教育公共问题以解决农民发展问题具有重要作用。其一，农民解放与农民自由全面发展是中国农民教育政策体系的根本价值遵循；其二，农民教育政策体系是由规范农民教育各阶段教育行为的单元政策之间相互关联、契合并与社会环境相互作用而形成的有机统一整体（朱胜晖和刘义兵，2022a）；其三，农民教育政策体系涵盖农民教育政策“制定—实施—评估—优化”全过程；其四，农民教育政策体系的演进是农民教育价值导向、农民教育价值生成与农民教育价值实践三者的辩证统一，这是农民教育政策体系发展的内在逻辑（樊荣和秦燕，2016）。

（二）农民教育政策体系的“四维一体”理论分析框架

本文立足于马克思主义关于人的全面发展理论的基本立场与研究方法论，从农民教育政策观念与农民全面发展、农民教育政策主体与农民全面发展、农民教育政策内容与农民全面发展、农民教育政策过程与农民全面发展等维度建构了农民教育政策体系的“四维一体”理论分析框架（如图1所示）。

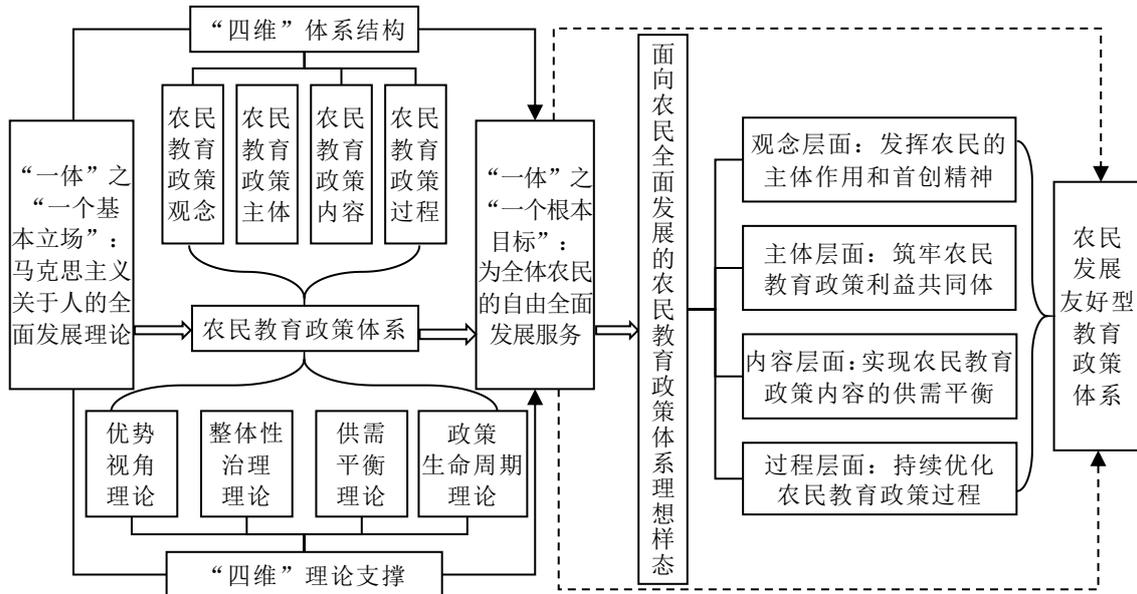


图1 农民教育政策体系的“四维一体”理论分析框架

所谓“一体”，即“一个基本立场”和“一个根本目标”。其中，“一个基本立场”指在分析农民教育政策体系过程中要始终坚持马克思主义关于人的全面发展理论，“一个根本目标”即农民教育政策体系的全过程、全要素都致力于为全体农民的自由全面发展这一根本目标服务。“四维”，即“四维”体系结构和“四维”理论支撑。其中，“四维”体系结构即农民教育政策观念、农民教育政策主体、农民教育政策内容和农民教育政策过程，“四维”理论支撑即优势视角理论、整体性治理理论、供需平衡理论和政策生命周期理论，其共同在马克思主义关于人的全面发展理论的统领下，为全面发展视域下农民教育政策体系优化提供理论基础。

1. “一个基本立场”：马克思主义关于人的全面发展理论。“立场，是人们观察、认识和处理问题

的立足点。”<sup>①</sup>将马克思主义关于人的全面发展理论作为农民教育政策体系研究的基本立场，就是立足于马克思主义关于人的全面发展理论来观察、认识和处理农民教育政策体系问题。具体而言，应始终坚持人民立场、马克思主义政策观、辩证唯物主义和历史唯物主义方法论。其中，立场是基石、观点是核心、方法是灵魂，三者有着深刻的内在关联和一致性（余斌和程恩富，2013）。一是坚持人民立场，关注农民作为农民教育政策体系主体人角色地位的研究。农民教育政策体系研究要坚持人民立场，就是要重点关注农民作为农民教育政策体系目标主体、参与主体和评价主体的主体地位。二是坚持马克思主义政策观，突出农民教育政策体系作为“农民存在与发展的重要方式”的本质特征（张晓峰，2004）。在马克思主义关于人的全面发展理论语境下，农民教育政策体系作为人们处理农民教育公共问题以解决农民发展问题的工具和手段（张晓峰，2005），真实地影响、制约、塑造着农民教育活动，为农民教育活动提供了规则、标准和模式，通过将农民教育活动导入可合理预期的轨道，给人们提供了从事农民教育活动的实际空间（吴向东，2005）。三是坚持辩证唯物主义和历史唯物主义方法论，对农民教育政策体系的研究应做到“实事求是”。坚持“实事求是”地研究如何优化农民教育政策体系，就是坚持一切从中国农民教育政策体系的实际出发来分析和解决农民教育政策体系优化问题，基于理论联系实践的原则来制定和形成指导农民教育实践发展的科学的农民教育路线方针政策，坚持在农民教育实践中检验并优化农民教育政策体系。这里的“实事”具体指农民教育政策体系的发展现状，包括农民教育政策体系取得的成就和存在的问题，“是”具体指中国农民教育政策体系的生成发展演进规律，“求”具体指通过科学研究对内在规律加以探索。

2.“一个根本目标”：为全体农民的自由全面发展服务。政府（政党）为什么要制定农民教育政策？农民教育政策的最终目的是什么？从一定意义上讲，这是比目前农民教育政策内容研究与农民教育政策执行研究更深层次的问题，属于政策哲学问题范畴（胡象明，2007）。在马克思主义人的全面发展视域下，人的一切实践活动都是为了追求人的解放，即人的全面发展，以建构一个“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”<sup>②</sup>的联合体。具体而言，首先，人的全面发展是“所有人”的全面发展，而不是个别的、单个的或少部分人的全面发展。其次，人的全面发展是“人的完整发展”、“人的和谐发展”、“人的多方面发展”和“人的自由发展”的有机统一，其实质是不断地追求自身的完善（扈中平，2005）。最后，人的全面发展是随着经济社会发展而不断充实和提高的历史过程，在当代具体表现为人的物质与精神共同富裕。农民全面发展即全体农民在国家和社会的支持下，充分发挥主体作用去实现个体和群体的物质与精神共同富裕的持续过程。因此，农民教育政策体系实践活动的根本目标就是为农民的解放和全面发展服务，具体表现在“为农民的物质与精神共同富裕服务”的农民教育政策体系服务内容和“为全体农民服务”的农民教育政策体系服务对象两个维度。农民教育政策体系就是从认识和实践上解决“农民全面发展面临哪些难题”和“农民教育为解决这些难题能做什么”的问题，从而最终解决“怎样服务农民全面发展”的问题。

<sup>①</sup>习近平，2010：《深入学习中国特色社会主义理论体系努力掌握马克思主义立场观点方法》，《求是》第7期，第17-24页。

<sup>②</sup>《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第294页。

3. “四维”体系结构：农民教育政策观念、农民教育政策主体、农民教育政策内容和农民教育政策过程。作为一个逻辑严密的闭环系统，农民教育政策体系具体可以从农民教育政策观念、农民教育政策主体、农民教育政策内容和农民教育政策过程四个维度进行分析。其中：农民教育政策观念是农民教育政策体系的核心，有什么样的农民教育政策观念就会产生什么样的农民教育政策。农民教育政策观念引领并制约着农民教育政策主体、农民教育政策内容和农民教育政策过程的发展，具体包括“为什么要办农民教育”、“办什么样的农民教育”和“怎样办农民教育”三个方面。农民教育政策主体即在农民教育政策体系发展过程中直接或间接地参与农民教育政策制定、实施、评估、优化等环节的个体、团体和组织。农民教育政策主体是农民教育政策体系实践活动的实施者，涵盖农民教育政策制定主体、农民教育政策执行主体、农民教育政策目标主体等。农民教育政策内容是农民教育政策文本中为解决农民教育问题而设定的农民教育政策规范，是农民教育政策观念的文本呈现，主要回答“农民教育政策通过什么实现什么”这一问题，可以划分为农民教育综合类政策、农民职业教育政策、农民创新创业教育政策、农民综合素质教育政策和农民学历教育政策五大类。农民教育政策过程是农民教育政策从公共问题成为政策问题并进入政策议程，而后经历政策决策、政策合法化阶段发展为正式印发的政策，再进入政策执行、政策评估、政策监控等政策实施阶段，最终根据政策环境变化和政策实施效果决定政策继续或终结的全过程，具体可以划分为农民教育政策制定、农民教育政策实施、农民教育政策评价和农民教育政策优化四个阶段。概言之，四个维度分工合作、辩证统一，共同推动农民教育政策体系的发展完善，以此不断生成、实践和强化农民教育的价值导向。

4. “四维”理论支撑：优势视角理论、整体性治理理论、供需平衡理论和政策生命周期理论。在马克思主义关于人的全面发展理论统领下，具体可以用优势视角理论解析农民教育政策观念、用整体性治理理论辨析农民教育政策主体、用供需平衡理论剖析农民教育政策内容和用政策生命周期理论分析农民教育政策过程，为新时代农民教育政策体系优化提供理论依据。其一，农民教育政策观念与农民全面发展——优势视角理论。解决农业、农村、农民问题不能只盯着问题本身，也要看到乡村蕴藏着丰富的生态优势、文化优势、人力资本优势等（孟洁，2019）。正如习近平所强调的，“要紧紧抓住解决不平衡不充分的发展问题，着力在补短板、强弱项、固底板、扬优势上下功夫，研究提出解决问题的新思路、新举措”<sup>①</sup>。其二，农民教育政策主体与农民全面发展——整体性治理理论。面向农业强国的农民教育政策体系建构要遵循整体性治理理论，强调以解决农民教育需求为核心，凸显农民教育政策的公共利益价值追求，坚持以利益相关主体的协调与整合为根本途径，最大限度上形成推动农民教育政策体系建设的合力，并通过政策、规章、服务与监督等的制度化、常规化来强化农民教育政策体系的治理功能，注重农民教育政策各种信息网络的有效整合，最终实现农民教育工作的“一站式即时服务”（朱胜晖和刘义兵，2022b）。其三，农民教育政策内容与农民全面发展——供需平衡理论。政府（政党）在进行农民教育政策体系优化时必须充分考虑国家发展需求与农民教育需求，制定真正

<sup>①</sup>参见《习近平在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神，迎接党的二十大”专题研讨班上发表重要讲话》，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/27/content\\_5703131.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-07/27/content_5703131.htm)。

符合经济社会发展和农业农村现代化需要的政策内容，对上述任何一方需求的忽视都将不利于农民教育政策的健康发展。其四，农民教育政策过程与农民全面发展——政策生命周期理论。由于农民教育问题的复杂性、政策资源的有限性与稀缺性，以及政策运行的路径依赖，如果缺乏基于政策生命周期的前瞻性考量，可能造成政策资源浪费、政策执行质量不高事与愿违的政策效果；相反，如果在政策决策和政策执行过程中强化基于政策生命周期的前瞻性考量，将进一步提升政策资源的利用效率、政策制定的科学化水平、政策执行的质量、政策目标如期实现的概率，并促进政策的可持续发展（马海韵，2012）。

### 三、资料来源：农民教育政策文本与利益相关主体深度访谈

为了全面准确客观地把握中国农民教育政策体系优化问题，本文在对农民教育政策已有研究进行文献分析的基础上，主要借助农民教育政策文本分析、农民教育政策实地调研资料分析等方法对中国农民教育政策体系展开研究，以期实现研究数据的三角互证。

#### （一）农民教育政策文本分析

政策文本能够敏锐地感应社会过程的变动性和多样性，其演变反映着所在领域社会结构和组织变迁。因此，系统分析农民教育政策文本是理解农民教育政策体系的基本手段，是从宏观上把握农民教育政策体系和农民教育发展的一个起点（涂端午，2009）。基于政策文本分析的可操作性，本文以“农民教育”“农民培训”“农业劳动力转移培训”“农村职业教育”“农业职业教育”“农村人力资源开发”“农业技术推广”“农村成人教育”等为关键词在北大法宝网、中国人大网、中国政府网、农业农村部网站、教育部网站等官方网站<sup>①</sup>对21世纪以来的农民教育政策进行政策文本检索，时间跨度为2000年1月1日至2022年5月31日，并依照以下原则进行筛选。其一是相关性原则，选取与农民教育密切相关的政策文本；其二是权威性原则，选取中共中央、国务院及其下属各部委正式发布的农民教育政策文本；其三是规范性原则，选取法律、行政法规、部门规章、规范性文件等形式的农民教育政策文本；其四是有效性原则，对已经失效的农民教育政策文本进行剔除。最终确定将220份共计166万余字的农民教育政策文本作为研究样本，并借助ROST CM6文本分析软件进行文本分析、词频分析、语义网络分析等，以期全面呈现中国农民教育政策体系发展现状。

#### （二）农民教育政策利益相关主体深度访谈

基层群体的发声是知识和洞见的重要来源，农民教育政策体系研究需要更多地激发、听取和借鉴这些声音。本文在充分考虑区域发展水平、农村发展特色、利益相关主体等因素的基础上，选取东部地区的浙江省、中部地区的河南省，以及西部地区的云南省、重庆市、陕西省五个省（市）为样本，面向农业农村部门、教育部门、人力资源和社会保障部门等政府部门工作人员，农民学院、涉农职业院校、农业广播电视学校等农民教育机构工作人员，乡镇领导干部、村委会干部等基层干部，以及农

<sup>①</sup>资料来源：北大法宝网，<http://www.pkulaw.com/>；中国人大网，<http://www.npc.gov.cn/>；中国政府网，<http://www.gov.cn/>；农业农村部网站，<http://www.moa.gov.cn/>；教育部网站，<http://www.moe.gov.cn/>。

民群众中的高素质农民（主要指接受过学历教育和职业教育、具备市场开拓意识、能推动农业农村发展、带领群众增收致富的农民）、留守农民（主要指农村留守群体中的留守老人和留守妇女）、新型农业经营主体负责人、农民专业合作社工作人员等农民教育政策利益相关主体开展结构式和非结构式访谈。访谈对象包括：政府部门工作人员 8 人，农民教育机构工作人员 12 人，基层干部 7 人，农民 22 人（如表 1 所示）。

表 1 访谈对象的基本情况

编号 <sup>a</sup>	性别	所在地	身份	编号	性别	所在地	身份
001A	男	重庆市	市农业农村委工作人员	025D	男	重庆市	农民专业合作社工作人员
002A	女	重庆市	市农业农村委工作人员	026D	男	重庆市	高素质农民
003B	男	重庆市	市农业广播电视学校工作人员	027A	男	云南省	县教育部门工作人员
004A	女	河南省	地级市教育部门工作人员	028B	男	重庆市	区农业广播电视学校工作人员
005B	男	浙江省	地级市农民学院工作人员	029B	男	重庆市	区农业技术推广中心工作人员
006B	男	浙江省	地级市农民学院工作人员	030B	男	重庆市	涉农高等职业学校工作人员
007A	男	河南省	地级市教育部门工作人员	031B	女	重庆市	涉农高等职业学校工作人员
008A	男	河南省	地级市人力资源和社会保障 部门工作人员	032B	男	重庆市	市级开放大学工作人员
009C	男	云南省	乡镇领导干部	033B	女	重庆市	市级开放大学工作人员
010D	男	云南省	留守农民	034B	男	重庆市	涉农中等职业学校工作人员
011C	女	云南省	乡镇领导干部	035B	男	重庆市	涉农中等职业学校工作人员
012C	男	云南省	村委会干部	036B	女	云南省	村级成人教学点负责人
013C	男	云南省	村委会干部	037C	男	河南省	村委会干部
014D	女	云南省	留守农民	038D	女	陕西省	留守农民
015A	男	重庆市	区农业农村委工作人员	039D	女	陕西省	留守农民
016A	女	重庆市	区农业农村委工作人员	040D	男	河南省	留守农民
017C	男	河南省	村委会干部	041D	男	河南省	新型农业经营主体负责人
018C	女	河南省	村委会干部	042D	男	河南省	新型农业经营主体负责人
019D	男	陕西省	留守农民	043D	女	云南省	留守农民
020D	女	河南省	留守农民	044D	男	浙江省	高素质农民
021D	女	河南省	留守农民	045D	男	浙江省	高素质农民
022D	男	浙江省	新型农业经营主体负责人	046D	男	河南省	留守农民
023D	女	浙江省	高素质农民	047D	男	陕西省	留守农民
024D	女	重庆市	农民专业合作社工作人员	048D	男	重庆市	高素质农民
				049D	女	河南省	新型农业经营主体负责人

注：a 编号由访谈对象序号和访谈对象身份编码组成，其中，访谈对象序号按访谈时间先后排序，访谈对象身份编码 A、B、C、D 分别表示政府部门工作人员、农民教育机构工作人员、基层干部、农民。

在研究初期，主要采用非结构式访谈，就农民教育政策体系各利益相关主体在实践中所思考与关注的农民教育政策相关问题进行自由交流。在此基础上，对访谈资料与文献资料进行整理，面对农民教育政策体系不同的利益相关主体分别拟定“政府部门工作人员访谈提纲”“农民教育机构工作人员

访谈提纲”“基层领导干部访谈提纲”“农民访谈提纲”，对调研中发现的重点问题和共性问题进行追问，并将访谈资料、国内外文献分析、政策文本分析进行三角互证，以期更为全面、准确地把握农民教育政策体系优化发展问题。

#### 四、农民全面发展的政策之维：农民教育政策体系的现实审视

“我们讨论问题，应当从实际出发，不是从定义出发。”<sup>①</sup>“从实践理解一切相关哲学问题”（倪志安，2008）是马克思主义哲学超越整个西方传统哲学的创新性思维方式，实践的唯物主义的独特思维方式是马克思主义哲学理解、把握和评价人类世界（属人存在、实践存在）的一切相关哲学问题的根本思维方式。农民教育政策体系优化研究必须立足于对现实问题的考察，即以农民教育政策体系的现实问题作为逻辑起点。

##### （一）农民教育政策体系的现实样态

经过多年发展，中国农民教育政策体系现已初步建成以《中华人民共和国农业法》《中华人民共和国农业技术推广法》《中华人民共和国乡村振兴促进法》等法律法规为引领，以《关于加快推进乡村人才振兴的意见》《农业农村部办公厅 教育部办公厅关于做好高职扩招培养高素质农民有关工作的通知》《农业部办公厅关于新型职业农民培育试点工作的指导意见》《农业部关于加强农业广播电视学校建设加快构建新型职业农民教育培训体系的意见》《农业部关于统筹开展新型职业农民和农村实用人才认定工作的通知》《中等职业学校新型职业农民培养方案试行》《“十三五”全国新型职业农民培育发展规划》等党内法规制度、部门规章为主体，以省、市、县、乡、村关于农民教育政策的实施方案为具体路径的体系框架。

1. 农民教育政策观念的现状。中国农民教育政策观念以问题思维为导向，旨在通过农民教育提升农民素质、开发人力资本，以促进农民全面发展。具体而言，为什么要办农民教育？——“加快形成与产业需求相适应、与农村发展相协调的高素质农民队伍，夯实稳粮扩油人才支撑，全面提升农民素质素养”<sup>②</sup>；办什么样的农民教育？——“锚定加快建设农业强国对强化乡村人才支撑的要求，坚持需求导向、产业主线、分层实施、全程培育，坚持生产技术技能、产业发展能力、农民素质素养协同提升，为全面推进乡村振兴、加快建设农业强国提供坚实人才保障”<sup>②</sup>；怎样办农民教育？——“农业农村部主抓领军人才培养，省级农业农村部门重点抓好示范性培训和高层次人才培育，地市级农业农村部门重点抓好区域共性技能培训和全产业链综合型人才培养，县级农业农村部门重点抓好各类技术技能培训和产业带头人培育”<sup>③</sup>。

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第853页。

<sup>②</sup>参见《农业农村部办公厅关于做好2023年高素质农民培育工作的通知》，[https://www.gov.cn/govweb/zhengce/zhengceku/202305/content\\_6857767.htm](https://www.gov.cn/govweb/zhengce/zhengceku/202305/content_6857767.htm)。

<sup>③</sup>参见《农业农村部办公厅关于做好2022年高素质农民培育工作的通知》，[http://www.kjs.moa.gov.cn/tgjy/202204/t20220415\\_6396537.htm](http://www.kjs.moa.gov.cn/tgjy/202204/t20220415_6396537.htm)。

2.农民教育政策主体的现状。农民教育政策主体可以细分为农民教育政策制定主体、农民教育政策目标主体和农民教育政策执行主体。其一，农民教育政策制定主体以农业部门为主、多部门联动。由政策文本分析可知，220份农民教育政策文本共涉及政策制定主体99个，其中，发文最多的是农业部门，单独或联合发文共计104份，占政策总量的47%，并形成了“中共中央—国务院”“农业农村部（原农业部）—财政部—教育部”两大核心机构群。其二，农民教育政策目标主体以有一定学历基础的青壮年农民为重点，并不断向全体农民拓展。例如，《农业农村部办公厅 教育部办公厅关于做好高职扩招培养高素质农民有关工作的通知》强调，“优先招录具有培训证书、职业技能等级证书、职业资格证书、农民职称的农民和农业广播电视学校学员在内的中职毕业生”等<sup>①</sup>。其三，农民教育政策执行主体以各类公益性涉农培训机构为主、多种资源和市场主体共同参与，形成“一主多元”体系。经过多年实践，在农民教育政策执行主体层面逐步形成了“以农业广播电视学校、农民科技教育培训中心等农民教育培训专门机构为主体，以农业科研院所、农业院校和农技推广服务机构及其他社会力量为补充，以农业园区、农业企业和农民专业合作社为基地，满足新型职业农民多层次、多形式、广覆盖、经常性、制度化教育培训需求的新型职业农民教育培训体系”<sup>②</sup>。

3.农民教育政策内容的现状。农民教育政策内容具体可以划分为农民教育综合类政策、农民职业教育政策、农民创新创业教育政策、农民综合素质教育政策和农民学历教育政策五大类。通过对220份农民教育政策的文本分析可知，农民职业教育政策数量最多，共计80份，占政策总量的36%；农民教育综合类政策数量次之，共计75份，占政策总量的34%；而农民创新创业教育政策、农民综合素质教育政策、农民学历教育政策分别为21份、38份、6份，依次占政策总量的10%、17%、3%。由此可以看出，现阶段中国农民教育政策体系就政策内容而言，农民教育综合类政策仍是主流，农民职业教育政策是主体内容，专门细分的农民教育政策建设有待进一步加强。

4.农民教育政策过程的现状。在过程层面，农民教育政策制定践行“全过程人民民主”，多元主体广泛参与的农民教育政策决策子系统日益成熟，真正实现了农民教育政策决策全链条、全方位、全覆盖的民主。农民教育政策实施以政策试点为重要路径，“基层农技推广体系改革试点”“现代农业示范区”“新型职业农民培育试点”“农村职业教育和成人教育示范县”“全国农业科技现代化先行县”等试点工作在优化和完善中国特色社会主义农民教育政策体系过程中发挥了重要作用。农民教育政策评价主要采取上级考核和实施主体自查两种方式，以“他评”树立标杆，引领农民教育政策的有效实施；以“自评”查漏补缺、总结经验，推动农民教育政策的科学执行。农民教育政策优化表现出明显的持续性和稳定性，以农民教育培养目标为例，中国农民教育政策先后走过“农民→职业农民→新型农民→新型职业农民→高素质农民”的发展历程。

<sup>①</sup>参见《农业农村部办公厅 教育部办公厅关于做好高职扩招培养高素质农民有关工作的通知》，[http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/201906/t20190625\\_6319214.htm](http://www.moa.gov.cn/govpublic/KJJYS/201906/t20190625_6319214.htm)。

<sup>②</sup>参见《农业部关于加强农业广播电视学校建设加快构建新型职业农民教育培训体系的意见》，[http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg\\_1/tz/201307/t20130719\\_3531505.htm](http://www.moa.gov.cn/gk/tzgg_1/tz/201307/t20130719_3531505.htm)。

## （二）农民教育政策体系的问题透视

“什么叫问题？问题就是事物的矛盾。哪里有没有解决的矛盾，哪里就有问题。”<sup>①</sup>从农民教育政策历史演进来看，农民教育政策体系从无到有，不断建立健全，引领中国特色社会主义农民教育事业取得了突出成就。但是，在实践中，中国农民教育政策体系发展与农民全面发展需求不同步的现象还时有发生，农民教育政策体系也远非尽善尽美。基于全面发展视域来反思中国农民教育政策体系，发现仍有不少需要完善之处。

1. 农民教育政策观念“短板视角”主导。所谓短板视角，又称缺乏视角，主要指看问题总是关注不足和缺陷（张和清等，2008）。通过对220份农民教育政策的文本分析可知，就目前的农民教育政策体系而言，尚未见到关于优势思维的明确表述，农民教育政策观念仍旧延续这样一种思路，即农民教育发展落后，所以，要进一步通过加大投入、完善机制、建强队伍等途径推动农民教育的健康发展。通过对农民教育政策利益相关主体的调研发现，现阶段无论是农民教育政策制定主体，还是农民教育政策目标主体和执行主体，都特别强调农民教育发展的外部动力，而对农民教育发展的内生动力重视不够。例如，一位农业农村委工作人员（016A<sup>②</sup>）指出：“当前，制定有针对性的农民教育政策，将农民教育资源的投入和使用以规则的形式固定下来，促进其效益最大化，仍是农民教育发展的核心问题。”一位涉农中等职业学校工作人员（034B）认为：“农民教育政策的核心问题仍是‘钱’的问题，尤其是农民教育专项资金的投入、分配和使用问题，有了钱不一定能解决问题，但是没有钱是万万不行的。”而在对农民群体（010D、014D、021D、026D、042D、043D、048D）进行访谈时，关于农民教育面临的关键难点问题的回答，通常也是“钱投得太少了”。依靠外部资源注入“补短板”来推动农民教育发展，这在特定历史时期无疑是符合农民教育发展规律的一种治理逻辑，实践证明也是一种卓有成效的农民教育发展模式。但是，长期主导农民教育政策的“短板视角”思维观念在着力推动补足农民教育发展短板的同时，也存在对农村教育资源开发不足、农业教育优势重视不够、农民教育内生动力培育不强等问题，进而衍生出农民教育成果难以巩固、持续效应减弱的现实问题。

2. 农民教育政策主体格局碎片化。“碎片化”原意为完整的东西破成诸多零块，英国学者佩里·希克斯将“碎片化”的概念引入政策学，用来隐喻“囿于缺乏协调而不能有效沟通、团结与合作，朝着不规则、大数量及畸形化方向发展的政策体系”（韩保中，2009）。当前，中国农民教育政策主体的碎片化格局主要体现在以下三个方面。其一，农民教育政策制定主体的碎片化。由政策文本分析可知，220份农民教育政策文本共涉及政策制定主体99个，每个政策制定主体平均参与制定农民教育政策2.2份。正如一位农民教育机构工作人员（005B）所指出的那样：“农民教育工作主要是农业农村部门牵头在搞，但是它有个管委会，每次开会都有很多分管部门的领导过来。相关部门涉及教育、人社、水利、财政、农业技术推广、林业等，目前这个管委会不怎么开会了，形同虚设。”其二，农民教育政策目标主体的碎片化。在农民教育政策话语中，“农业生产者”“农村社区居民”“具有农业户口

<sup>①</sup>《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991版，第839页。

<sup>②</sup>括号内为访谈对象编号，访谈对象的基本情况如表1所示，余同。

的居民”等都用来指称农民，“农民教育”也有“农业技术教育”“农村成人继续教育”“农村职业教育”“农村社区教育”“农村社会教育”等多种表述。而且，农民教育政策主要服务对象是有一定学历基础的青壮年农民，很多农民教育项目并未面向全体农民开放。其三，农民教育政策执行主体的碎片化。一位农业技术推广中心工作人员（029B）指出：“农民教育政策执行主体包括农委、科委、农广校、农技站、职业院校、农业广播电视学校等，但是相互之间缺乏一个统筹协调的机制，致使各自为政，造成‘一些有政府投入的农民教育项目重复搞（诸如农业生产技术培训、农业劳动力转移培训等），而一些农民急需的教育项目（诸如家庭教育、健康养老等）却没人搞’的尴尬局面。”农民教育政策主体碎片化导致农民教育政策资源碎片化运行，致使现阶段农民教育发展面临资源供给不足和资源使用浪费的双重矛盾，社会主义初级阶段本就有限的农民教育资源并没有充分发挥其应有的效益，直接造成了“高成本、低效率”的农民教育政策困境。

3.农民教育政策内容结构供需错位。在人类社会发展的历史进程中，供需不平衡是一种普遍存在的现象，谋求供需平衡发展一直是人类社会发展的一个重大理论和现实问题。在实践过程中，受功利主义和工具主义倾向的影响，农民教育政策内容仍存在一些忽视农民教育需求的现象。首先，农民教育的供给总量不足。以重庆市为例，一位农业农村委工作人员（002A）指出：“全市至今没有独立设置的农业类高职院校，仅有2所农业类中职学校（市农校、市农机校）；42所高职院校中，仅有4所院校开设有农林牧渔专业，且全市每年涉农高职毕业生不足0.2万人，仅占高职毕业生总人数的1%左右，这与全市农村面积占全域面积的95%、农村常住人口接近千万的实际需求不相适应。”其次，农民教育的供给结构不优。通过对220份农民教育政策的文本分析可知，农民职业教育政策仍是主体内容，占政策总量的36%；而农民创新创业教育政策、农民综合素质教育政策、农民学历教育政策依次占政策总量的10%、17%、3%，与农民全面发展的教育需求相比仍有不小的差距。最后，农民教育定位存在偏差。农民教育的“离农”倾向仍然显著。正如一位涉农中等职业学校工作人员（034B）所描述的那样：“当前涉农职业教育面临的突出问题有三个。一是院校不‘姓’农，农业类职业院校不设农科专业或设置非常少的农科专业；二是专业不‘姓’农，专业设置、培养方案制定和课堂教学没有对接‘三农’发展的实际需求；三是学生不‘姓’农，学生不懂农、不爱农，学生想升学，不想下农村。”农民教育政策内容供需失衡，可能导致政府与农民“双输”的困境。一方面，政府投入了大量的人力、物力、财力开展农民教育，但并没有达到预期的效果；另一方面，农民的教育需求得不到有效满足，严重影响农民参与学习的积极性。

4.农民教育政策过程有效性不足。政策过程是政策体系的重要组成部分，任何一项农民教育政策都需要在政策过程中确立和实现它的价值。但是现阶段，中国农民教育政策过程的有效性不足束缚着农民教育政策的持续优化，进而影响农民教育公共利益的实现。其一，基层政府、农民参与不足。一位农民教育机构工作人员（035B）指出：“现在的突出问题是，农民由于受自身发展水平的制约，有精力却没有能力参与农民教育政策过程，而基层政府是有能力却没有精力参与农民教育政策过程。另外，由于相关制度有待进一步完善、渠道有待进一步畅通，基层政府和农民参与农民教育政策过程的路径受限。”其二，农民教育政策执行存在偏差。不少参加培训的农民学员（040D、042D、043D、

047D、048D)谈道：“很多培训缺乏针对性。一是把所有人不分年龄、区域、产业放在一起搞培训，每次参加培训肯定是有收获的，但不明显；二是设置了大量的理论讲座，通常是老师在上边唾沫横飞，我们在下边昏昏欲睡；三是一些培训设置在农忙时间，影响了正常的农业生产活动；四是一些实地考察走马观花像极了旅游，到最后除去拍了几张照片什么都没留下。”其三，缺乏有效的监督评价机制。一位农业农村委工作人员（015A）指出：“农民教育应按照‘需求调研—对象选择—具体实施—效果评价—跟踪服务’的路径开展，提升农民教育现实针对性和可持续性。”然而，实际情况是，在政策框架内迟迟没有形成科学有效的监督评价机制，农民教育政策评估多隶属于其他专项工作，农民教育政策评估对农民教育政策并没有发挥出应有的诊断、激励、调控等功能。在农民教育政策执行过程中，政策执行的效果难以被及时地反馈给政策主体，使得实践过程中农民教育政策得不到及时地修正和优化，进而影响农民教育政策的生命周期。

## 五、农民教育政策体系问题引发的农民发展困境

农民教育是农民发展的根本手段。农民教育政策真实地影响、制约、塑造、规训着农民教育活动，为农民教育活动提供了规则、标准和模式，给人们提供了从事农民教育活动的实际空间（贺继明和李江源，2010）。一定意义上讲，农民教育政策是影响农民发展的关键变量。当农民教育政策体系存在的农民教育政策观念“短板视角”主导、农民教育政策主体格局碎片化、农民教育政策内容结构供需错位、农民教育政策过程有效性不足等现实问题与“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”<sup>①</sup>叠加，农民发展遭遇困境。

### （一）农民发展的内生动力不足

当前农民教育政策体系在观念层面过分强调“短板视角”，而对农业、农村、农民所蕴藏的发展优势重视和开发得不够，进而导致农民发展的内生动力不足。农民发展的内生动力不足在实践中的困境主要表现在精神、行为和结果三方面，精神控制行为，行为导致结果，结果反过来又强化精神和行为，三者相互影响，互为因果（曲海燕，2019）。首先，农民精神贫困现象仍然较为严重。农民中“等靠要”思想仍然存在。一项针对鄂西地区农民精神状况的调查显示，40%的农民相信宿命，25%的农民安于贫困，35%的农民缺乏理想，20%的农民思想守旧（王爱桂，2018）。其次，农民参与农民教育的积极性不高。正如一位农民教育机构工作人员（005B）所指出的那样：“已有的农民教育政策，只是从教育的角度出发去进行培训，并没有从双赢的角度来进行设计。虽然给农民培训是对农民有利的，但是农民自身并不这样想，他会觉得你们在浪费他的时间，他还要赶着回家喂鱼。”最后，农民发展水平整体较低。一项针对全国4857个16~65岁农民样本的测算结果显示，当前中国农民综合发展指数仅为0.4523，农民全面发展水平整体处于中等偏下发展阶段（孙飞和陈玉萍，2019）。内生动力不足导致农民可能存在被动等待、制度依赖与可持续性较弱等发展问题，使得国家“自上而下”或

<sup>①</sup>习近平，2017：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，第11页。

“由外而内”的政策以及人力、物力、财力等各种外部资源支持找不到有效的承接主体，进而制约农民全面发展。

### （二）农民发展的保障机制存在缺陷

进入新时代，“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”在农民教育领域仍然突出，农民发展的保障机制仍有待进一步优化。其一，农民教育权益保障立法滞后。正如一位农民教育机构工作人员（006B）所指出的那样：“一些地方先后制定了农民教育培训的地方性法规，如《天津市农民教育培训条例》《甘肃省农民教育培训条例》等，为推进地方农民教育事业的健康发展发挥了积极作用。但是，截至目前中国仍缺少一部专门的农民教育法案，农民教育事权存在央地纵向权责关系不明、府际横向职能界定较为模糊的问题，导致农民教育政策在执行过程中表现出较大的随意性。”其二，农民教育利益表达机制不健全。改革开放40多年来，一方面，农民对农民教育政策需求越来越高、越来越迫切、越来越个性化；另一方面，作为农民教育政策供给主体的政府，对农民真实教育需求的了解和重视不够，从而造成农民教育政策在实践过程中“供给不足”与“供给过剩”的现象同时存在，农民教育政策的供给质量还有待提升。其三，农民教育质量参差不齐。在实践中，农民教育大多是以非学历教育的形式开展，现有的农民教育政策体系却缺乏对相关培训机构名称使用、招生管理、教育内容选择、师资队伍标准制定等方面的政策规划，农民非学历教育水平参差不齐。保障机制不完善使得农民不仅难以享有与其他群体同等优质的受教育权利，甚至在不同区域、不同类型农民群体间也存在教育权利的不充分、不均衡现象，进而导致不同区域、不同类型农民群体之间，以及农民群体与其他社会成员之间的发展水平差距被拉大。

### （三）农民发展的片面性倾向显著

所谓片面发展，指人的智力和体力不能同时得到发展，或人的智力、体力中某一种能力得到发展，而另外一些能力得不到发展。现实教育中，对人的素质培养方面的缺陷也称为片面发展（顾明远，1999）。农民发展的片面性主要表现为以下三点。第一，农民教育工具主义和功利主义仍大有市场。中国农民教育政策体系发展过程中始终坚持以马克思主义关于人的全面发展理论为指引，以全体农民的自由全面发展为根本价值遵循。但是，在实践中，受社会主义初级阶段“不平衡不充分的发展”的基本国情制约，农民教育工具主义和功利主义仍大有市场。第二，农民教育内容的片面化。长期以来，农民教育政策特别重视对农民的农业生产技术、外出务工技能等内容的培训，对增加农民收入产生了重要的推动作用，但过于强调经济指标，造成了农民教育人文性、精神性等内容的缺失，使得农民精神力与物质力发展不同步，制约了农民的全面发展。调查中一位市级开放大学工作人员（032B）强调：“培养新型职业农民，农业技术固然重要，但是技术绝不是唯一重要的。如果农业技术的提升不能与之相匹配的精神文化的提升，势必将影响新型职业农民的培养质量。”第三，农民教育对象的片面化。受功利主义和工具主义影响，在农民群体内部，农民教育重点关注与外出务工农民、青壮年农民、男性农民等群体相关的教育政策的制定与实施，而相对忽视弱势农民群体教育政策的制定与实施。现阶段，农民教育仍囿于“缺什么教什么”“干什么学什么”的狭隘思维与惯性做法，相关实践活动呈现明显的立足农业改造农民的行为偏颇，农民发展的片面性倾向较为明显。

#### （四）农民发展的终身性乏力

建设农业强国，农民终身发展显得更为迫切，但实际情况是农民发展的终身性乏力。其一，农民教育主要聚焦于即时的和单项的学习项目开发。当前，农民教育领域仍以短期技能型培训为主。一位农民教育机构工作人员（005B）指出：“通常情况是5天左右的培训，3天理论教学，2天实地考察，且一个人每年只能参加一次，两年内不能重复参加。”由此可见，农民教育项目开发仍囿于“一次性教育”的桎梏，缺乏从终身发展和全面发展的角度对农民教育进行整体设计。其二，农民老年教育发展滞后。正如一位教育部门工作人员（004A）所述：“开展农民老年教育，不仅可以让农村老年人接受各种新观念、新技术、新知识，同时也可以实现互助养老，以积极应对当前存在的农村养老问题。”但是，长期以来，农村地区的老年教育资源供给能力严重滞后于农村老年人学习需求。一项关于城乡老年教育服务覆盖情况的调查显示，以方圆5千米范围为界，城区老年教育服务覆盖情况达到76.92%，而农村老年教育服务覆盖情况仅有37.41%，也就是说，接近63%的农村老年教育服务与学习者的距离都在5千米以上（程仙平，2020）。其三，农民学历教育与农民非学历教育之间缺乏必要的沟通与协作。正如一位市级开放大学工作人员（033B）指出的那样：“一方面，农民职业教育、农民成人继续教育与农民学历教育之间存在明显的‘区隔’，农民学习成果互认还有很长的路要走；另一方面，各类农民教育内部相互之间的沟通协调也有待进一步加强，如农民职业教育、农民成人继续教育各自为政，存在农民教育项目重复、资源分布不均的现象。”这就导致一些农民教育活动呈现明显的终结性、一次性教育特征，既不能满足设施农业、休闲观光农业、有机农业、生态循环农业、线上认养等农业新业态对农民教育的需求，也不能满足农民自身追求美好生活的教育需求。

### 六、赋能农民全面发展：面向农业强国的农民教育政策体系优化路径

农民的全面发展是随着时空场域的不断转化，不断生成“更高”“更新”“更美”新样态的过程（张立鹏和王永贵，2021）。党的二十大在擘画全面建成社会主义现代化强国宏伟蓝图时，对农业农村工作进行了总体部署。概括地讲：未来5年“三农”工作要全面推进乡村振兴，到2035年基本实现农业现代化，到21世纪中叶建成农业强国<sup>①</sup>。从政策逻辑上讲，农业强国是乡村全面振兴的国家表现，是农业农村现代化的全球表达，是社会主义现代化强国的重要表征（陈明，2023）。立足人多地少的资源禀赋、农耕文明的历史底蕴、人与自然和谐共生的时代要求，建设供给保障强、科技装备强、经营体系强、产业韧性强、竞争能力强的中国特色农业强国从根本上要靠千千万万个全面发展的农民，农民全面发展将走向由“量变”到“质变”的飞跃。

#### （一）建设农业强国对农民教育政策体系提出了新的更高要求

没有农民的全面发展，乡村振兴、农业农村现代化、农业强国建设都将成为无源之水、无本之木。立足“大国小农”的基本国情，基于近年来农村青壮年劳动力、农村年轻人口大量外流和农村人口老龄化快于城市的实际，推进中国式农业农村现代化建设应该更加重视农村人口和劳动力素质的提升（姜

<sup>①</sup>习近平，2023：《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》，《求是》第6期，第4-17页。

长云等, 2023), 不断培育农业发展可持续内生动力, 推动农村潜在的巨大人力资源转化为乡村振兴的人力资本, 最终实现由农业大国向农业强国转变的历史性跨越(罗明忠, 2023)。

1. 农民教育政策观念要更加强调农民主体性。“大国小农”是中国建设农业强国的基本国情。一方面, 中国作为一个拥有 14 亿多人口的发展中大国, 超大规模人口、超大规模农产品需求的现实决定了必须立足国内来保障粮食和重要农产品的安全稳定供给(涂圣伟和张义博, 2023); 另一方面, 千百年来小农生产方式是中国农业的主要生产方式, 全国小农户数量占农业经营主体的 98% 以上, 小农户从业人员占农业从业人员的 90%, 小农户经营耕地面积占总耕地面积的 70% (乔金亮, 2019), 这决定了必须依靠广大农民来建设农业强国。农民教育政策体系是引导和规范农民教育发展的准则体系, 农民教育政策体系全过程全要素必须坚持农民主体地位(陈晓莉和吴海燕, 2019), 始终把实现好、维护好、发展好农民切身的教育权益作为农民教育政策体系优化发展的出发点和落脚点, 积极推动农民参与农民教育政策全过程, 更大力度调动广大农民群众的积极性、主动性和创造性。

2. 农民教育政策主体要更加重视整体性建设。农业强国是社会主义现代化强国的根基。首先, 农业保障粮食和重要农产品供给, 保的是生命安全、生存安全, 是极端重要的国家安全; 其次, 农业还具有生态涵养、休闲观光、文化传承的功能, 是让人民生活越过越好的重要支撑; 最后, 农业是近 2 亿人就业的产业, 农村是近 5 亿农民常住的家园, 拓展现代化发展空间, 农业农村是大有可为的广阔天地<sup>①</sup>。因此, 面向农业强国的农民教育政策体系必须重视整体性建设, 将农民教育政策体系纳入构建服务全民终身学习的教育体系进行整体性设计, 推动农民教育政策体系与基础教育政策体系、职业教育政策体系、高等教育政策体系、继续教育政策体系有机衔接, 推动农民教育政策观念、农民教育政策主体、农民教育政策内容、农民教育政策过程等农民教育政策体系内部各要素之间有机整合, 以整体性农民教育政策体系建设助力农业强国基础地位的夯实。

3. 农民教育政策内容要更加突出需求导向。现阶段, 农业强国建设面临的不平衡不充分的发展矛盾主要表现在: 农业生产效率较低, 农业劳动生产率仅为非农产业的 25.3%; 农业比较效益低下; 农产品国际竞争力明显不足, 国内粮食等农产品价格普遍超过国际市场; 农村基础设施和公共服务落后于城市; 城乡居民收入比为 2.5:1、消费支出比为 1.9:1 等<sup>①</sup>。因此, 农民教育政策体系优化要面向建设农业强国的客观要求, 善于发现农民教育事业和农民教育政策实践中存在的问题, 敢于正视农民教育数量和质量有待提升、农民教育区域发展水平差距较大、农民教育发展内部不平衡不充分等现实问题, 聚焦目前农民最关心、最迫切希望解决的医疗、教育、养老、就业、种粮等问题(段丹洁, 2023) 进行研究思考和政策设计, 全面推进农民教育政策体系供给侧改革, 提升农民教育政策体系建构质量。

4. 农民教育政策过程要更加关注全生命周期。加快建设农业强国并不是一蹴而就的, 需要保持战略定力、久久为功。面向未来 5 年全面推进乡村振兴、2035 年基本实现农业现代化、21 世纪中叶建成农业强国的目标, 农民教育政策体系建设需要更加关注农民教育政策全生命周期。新时代新征程, 农民教育政策体系优化的根本目标是: 促进农民素质的提升, 以更好地满足新发展阶段乡村政治、经

<sup>①</sup>习近平, 2023: 《加快建设农业强国 推进农业农村现代化》, 《求是》第 6 期, 第 4-17 页。

济、文化、社会、生态发展需求，促进农民解放和农民自由全面发展，最终推动“三农”问题的全面解决和农业农村现代化。农民教育政策体系优化的现实目标是：在乡村振兴大背景下，紧密对接建设社会主义现代化国家的新需求、新机遇、新挑战，不断优化和完善农民教育政策体系各要素，进一步提升农民教育政策体系整体性建设水平，引导农民教育公共利益科学合理分配，使有限的农民教育资源在不同区域、不同民族、不同年龄、不同性别的群体之间实现均衡配置，保证农民教育的公平正义。农民教育政策体系优化的长期目标是全方位地做好应对农业强国建设、乡村全面振兴和新型城镇化的农民教育政策准备，让农民教育政策体系建设有机融入国家构建新型工农城乡关系的整体政策体系设计。农民教育政策体系优化的近期目标是：推动教育扶贫向乡村教育振兴的战略性转变，充分发挥农民教育政策体系建设助力实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的功能。

## （二）中国特色社会主义农民教育政策体系优化路径

以全体农民的自由全面发展为核心优化农民教育政策体系是全方位的、系统性的，然而，这决不仅限于思想家、理论家的理论构建以及宣传家的宣传提倡，甚至是一部分实践家的身体力行，优化最终要落实到农民教育法律、农民教育法规、农民教育章程、农民教育公约的建设上，落实到所有农民教育利益相关者的自律及有效的公众自我约束、自我管理上（姜义华，2003）。

1. 聚焦农民主体性培育，发挥农民的主体作用和首创精神。农民教育政策体系优化过程一定意义上就是解放思想、转变观念的过程（王瑞娟，2001），培育和激发农民内在力量来实现其自身全面发展目标和农业强国建设愿景是新时代农民教育政策体系建设的根本任务。因此，迫切需要聚焦农民主体性培育，强化农民教育全国性专门法规建设，广泛依靠农民，教育引导农民，组织带动农民，把广大农民对美好生活的向往转化为推动农业强国建设的群众内生动力，加快形成一支与产业需求相适应、与农村发展相协调的高素质农民队伍。其一，研究制定《农民教育促进条例》，切实保障中国广大农民的受教育权。从法律层面保障和促进广大农民的受教育权，要进一步明确各方主体在高素质农民培育工作中的职责、权利、义务，将农民教育全过程、全要素纳入法治轨道。其二，制定并实施农民教育国家标准，以具有权威性的标准引领农民教育高质量发展。规范农民教育地方标准和行业标准，以具有针对性的、可操作性的标准引领农民教育活动全过程，推动农民教育在保障质量的前提下走向特色发展。其三，进一步完善乡村技能人才职业技能等级制度，建立健全国家农业资历框架。要完善乡村技能人才职业技能等级认定机制，促进乡村技能人才职业技能等级认定结果与培养使用待遇相结合，畅通乡村技能人才职业发展通道，推动建立健全中国特色国家农业资历框架。

2. 构建“大农民教育”工作格局，筑牢农民教育政策的利益共同体。进入新时代，推动农民教育政策体系优化应更加突出整体性，促进相关利益主体之间的协调与整合，不断筑牢农民教育整体性“有效治理”共同体（曾凡军和胡家俊，2022），进一步提升农民教育政策的治理效能，为农民教育的高质量发展提供优质的“一站式即时服务”。第一，统一思想认识，建立五级书记抓农民教育的长效机制。新发展阶段，要做好习近平关于“三农”工作重要论述的宣讲工作，统一思想认识，提高政治站位，将思想行动统一到党中央关于乡村人才振兴的决策部署上来，进一步健全中央统筹、省负总责、市县乡抓落实的农民教育工作领导体制。第二，建立健全农民教育统筹协调机制，提升农民教育政策

的执行力。新发展阶段，应树立“大农民教育”观，建设“纵向到底、横向联动”的农民教育管理体制，深入推进“三教统筹”与农科教结合，构建“大农民教育”工作格局，全面提升政府对农民教育政策的执行力（朱胜晖和刘义兵，2022a）。第三，推广运用农民教育清单制，调动基层政府参与农民教育政策实践的积极性。通过科学编制农民教育权责清单、促进农民教育权责清单规范运行、健全农民教育权责清单监督机制，推动“自下而上”的基层农民教育创新探索与“自上而下”的国家农民教育政策顶层设计相结合，寻求农民教育政策效应的最大化。

3.健全农民终身教育体系，实现农民教育政策内容的供需平衡。以需求为导向优化农民教育政策体系，意味着农民的现实需求将成为有限的农民教育政策资源配置环境中决定输出何种农民教育政策、输出多少农民教育政策、如何输出农民教育政策、先输出什么农民教育政策后输出什么农民教育政策、用何种程序和形式供给以及判断农民教育政策有效性的最终依据（尹利民和赖萍萍，2018）。首先，坚持办好农民职业教育，助力农民农村物质富裕。充分发挥职业教育培养农村技术技能型人才的优势，积极推动乡村人才培养链、科技推广链、农业产业链精准对接，促进乡村产业振兴。其次，进一步完善农民创新创业教育、农民综合素质教育和农民学历教育，助力农民农村精神富裕。进一步完善“农民初等教育—农民中等教育—农民高等教育”一以贯之的学历教育体系，切实加强农村社区教育中心、农民学习中心和农民网络教育中心等农民非学历教育平台建设，探索建立农民学分银行，推动农民学历教育与农民非学历教育融合发展，促进乡村文化振兴。最后，做大做强农村老年教育和妇女教育，让全体农民共享发展成果。加大对农村老年教育和妇女教育的支持力度，完善农村老年教育和妇女教育基础设施建设，创新农村老年教育和妇女教育机制，进一步建立健全服务全体农民终身学习的农民教育体系，促进乡村全面振兴。

4.完善农民教育评价体制机制，推动农民教育政策过程的持续优化。关注农民教育政策全生命周期是推动中国特色社会主义农民教育政策体系可持续健康发展的应有之义。新发展阶段应树立农民教育政策全生命周期意识，健全农民教育评价的体制机制，推动实现单项农民教育政策运行的“小周期”与整个农民教育政策体系协同发展的“大周期”良性互动，助力农民发展友好型教育政策体系不断完善。其一，出台农民教育质量评估指南。明确农民教育评估的指导思想、基本原则、评估内容、评估方式和评估指标，加快建立健全农民教育评价制度，为开展农民教育评估提供依据。其二，建立农民教育的动态监测评估机制。加强农民教育的年度监测分析、中期评估和总结评估全过程管理，健全农民教育评估的实践机制，建立农民教育评价的及时反馈机制，最终形成适应农业强国需要的农民教育动态监测评估机制（李继凯和任万明，2022）。其三，建设一支专门的农民教育评价人才队伍。农民教育评价是一项专业性很强的工作，要求工作人员不仅要熟悉教育工作，更要具备“三农”素养。新发展阶段要加强专业化的农民教育评价人才队伍建设，为实现高质量的农民教育评价培养一支政治坚定、专兼结合、结构合理、素质优良的人才队伍。

#### 参考文献

- 1.陈明，2023：《农业强国、乡村振兴与农业农村现代化——新时代“三农”政策范式解析》，《治理现代化研究》

第3期,第29-35页。

2.陈晓莉、吴海燕,2019:《增权赋能:乡村振兴战略中的农民主体性重塑》,《西安财经学院学报》第6期,第26-33页。

3.陈新忠、刘鸿源,2023:《促进农民共同富裕的教育分流机制与政策》,《华中农业大学学报(社会科学版)》第2期,第11-22页。

4.程仙平,2020:《老年教育城乡均衡发展的趋向与对策——基于资源配置的视角》,《职教论坛》第6期,第119-126页。

5.段丹洁,2023:《农民眼中的乡村振兴什么样?》,《中国社会科学报》8月29日02版。

6.樊荣、秦燕,2016:《中国共产党农民教育政策的演进逻辑(1949~1966)》,《内蒙古社会科学(汉文版)》第6期,第163-169页。

7.高鸣、武昫寰、邱楠,2018:《乡村振兴战略下农村人才培养:国际经验视角》,《世界农业》第8期,第176-182页。

8.顾明远,1999:《教育大辞典(简编本)》,上海:上海教育出版社,第350页。

9.韩保中,2009:《全观型治理之研究》,《公共行政学报》第31期,第1-4页。

10.郝文武,2021:《“三农教育”思想的发展与实践》,《北京师范大学学报(社会科学版)》第5期,第35-47页。

11.何光全,2018:《现代化视野下的我国农民教育问题》,《现代远程教育研究》第1期,第68-77页。

12.贺继明、李江源,2010:《论教育制度与人的全面而自由发展》,《河北师范大学学报(教育科学版)》第1期,第108-119页。

13.胡象明,2007:《论以人为本的政策价值理念》,《国家行政学院学报》第2期,第86-89页。

14.胡原、李婕、高鸣,2023:《职业教育提升农民就业创业能力:国际经验与政策启示》,《世界农业》第7期,第5-13页。

15.扈中平,2005:《“人的全面发展”内涵新析》,《教育研究》第5期,第3-8页。

16.姜长云、王一杰、李俊茹,2023:《科学把握中国式农业农村现代化的政策寓意和政策导向》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第2期,第1-12页。

17.姜义华,2003:《论“人的全面发展”与当代价值体系及制度体系的重构》,《学术月刊》第3期,第5-15页。

18.亢犁、刘芮伶,2021:《哪类教育最有利于巩固脱贫攻坚成果——基于民族地区1159农户的微观调查》,《中南民族大学学报(人文社会科学版)》第8期,第57-68页。

19.李继凯、任万明,2022:《中国特色农业农村现代化理论思考》,《乡村论丛》第4期,第3-12页。

20.李凌、何君,2014:《法律与政策保障视角下的职业农民教育培训国际比较研究》,《世界农业》第1期,第152-156页。

21.李强、王安全,2022:《建党百年来中国农民教育政策与实践的演进、逻辑与展望》,《农业经济与管理》第2期,第1-10页。

22.林娟、周益斌,2023:《长三角高职教育促进农民增收研究:基于动态空间杜宾模型的估计》,《教育发展研究》第7期,第53-60页。

23.刘义兵、朱胜晖、刘达,2021:《中国共产党百年农民教育政策的演进与经验》,《中国农村观察》第4期,第

18-31 页。

24. 罗明忠, 2023: 《人力资本视角下中国农业强国建设的基本路径》, 《求索》第 1 期, 第 120-131 页。
25. 马海韵, 2012: 《政策生命周期: 决策中的前瞻性考量及其意义》, 《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》第 3 期, 第 348-352 页。
26. 孟洁, 2019: 《社会工作优势视角理论内涵探究》, 《华东理工大学学报(社会科学版)》第 1 期, 第 55-64 页。
27. 倪志安, 2008: 《论马克思主义哲学的实事求是方法》, 《哲学研究》第 10 期, 第 23-27 页。
28. 彭超, 2021: 《高素质农民培育政策的演变、效果与完善思路》, 《理论探索》第 1 期, 第 22-30 页。
29. 祁占勇、王晓利, 2021: 《农村职业教育培育新型职业农民的现实困顿与实践路向》, 《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》第 6 期, 第 126-136 页。
30. 乔金亮, 2019: 《现代农业路上不能让小农户掉队》, 《经济日报》3 月 2 日 03 版。
31. 曲海燕, 2019: 《激发贫困人口内生动力现实困境与实现路径》, 《农林经济管理学报》第 2 期, 第 216-223 页。
32. 孙飞、陈玉萍, 2019: 《中国农民发展水平模糊评价》, 《华南农业大学学报(社会科学版)》第 5 期, 第 45-58 页。
33. 孙锦涛, 1997: 《教育政策学》, 武汉: 武汉工业大学出版社, 第 8 页。
34. 孙正聿, 2002: 《人的全面发展与当代中国: 人的解放的旨趣、历程和尺度——关于马克思人的全面发展学说的思考》, 《学术月刊》第 1 期, 第 5-8 页。
35. 涂端午, 2009: 《教育政策文本分析及其应用》, 《复旦教育论坛》第 5 期, 第 22-27 页。
36. 涂圣伟、张义博, 2023: 《“大国小农”建设现代农业强国: 基本特征与实现路径》, 《东岳论丛》第 7 期, 第 15-23 页。
37. 王爱桂, 2018: 《从精神贫困走向精神富裕》, 《毛泽东邓小平理论研究》第 5 期, 第 44-50 页。
38. 王瑞娟, 2001: 《论政策创新》, 《理论探讨》第 5 期, 第 74-75 页。
39. 吴向东, 2005: 《论马克思人的全面发展理论》, 《马克思主义研究》第 1 期, 第 29-37 页。
40. 武力、郑有贵, 2004: 《解决“三农”问题之路——中国共产党“三农”思想政策史》, 北京: 中国经济出版社, 第 7 页。
41. 辛岭、王艳华, 2007: 《农民受教育水平与农民收入关系的实证研究》, 《中国农村经济》第 S1 期, 第 93-100 页。
42. 尹利民、赖萍萍, 2018: 《精准扶贫的“供给导向”与“需求导向”——论双重约束下的精准扶贫地方实践》, 《学习与实践》第 5 期, 第 70-77 页。
43. 余斌、程恩富, 2013: 《论马克思主义立场、观点和方法的辩证统一》, 《马克思主义研究》第 12 期, 第 48-55 页。
44. 曾凡军、胡家俊, 2022: 《整体性“有效治理”共同体: 中国式现代化乡村振兴的治理逻辑与理路》, 《中共云南省委党校学报》第 6 期, 第 141-151 页。
45. 曾俊霞、郜亮亮、王宾、龙文进, 2020: 《中国职业农民是一支什么样的队伍——基于国内外农业劳动力人口特征的比较分析》, 《农业经济问题》第 7 期, 第 130-142 页。
46. 曾俊霞、郜亮亮、王宾、魏亚萍、齐国, 2023: 《谁是职业农民——基于 9763 名职业农民的调查分析》, 《中国农业大学学报(社会科学版)》第 1 期, 第 44-64 页。
47. 张和清、杨锡聪、古学斌, 2008: 《优势视角下的农村社会工作——以能力建设和资产建立为核心的农村社会工

作实践模式》，《社会学研究》第6期，第174-193页。

48.张立鹏、王永贵，2021：《新发展阶段擘画人的发展三种样态》，《中国社会科学报》8月12日01版。

49.张晓峰，2004：《中国转型时期公共政策中人的问题》，《中国行政管理》第9期，第85-89页。

50.张晓峰，2005：《人的问题：公共政策的核心问题》，《黑龙江社会科学》第1期，第23-25页。

51.朱启臻、胡方萌，2016：《新型职业农民生成环境的几个问题》，《中国农村经济》第10期，第61-69页。

52.朱胜晖、刘义兵，2022a：《乡村振兴背景下农民教育政策体系的战略构想》，《成人教育》第7期，第52-58页。

53.朱胜晖、刘义兵，2022b：《中国特色县域农民教育政策体系高质量运行模型的建构》，《中国成人教育》第20期，第3-11页。

（作者单位：河南师范大学教育学部）

（责任编辑：王 藻）

## The Optimization of Farmer Education Policy System from the Perspective of All-round Development

ZHU Shenghui

**Abstract:** The farmer education policy system is of great importance to deal with the public issue of farmer education and solve the problems of farmers' development, and the ultimate purpose of farmer education is to realize the common prosperity both materially and spiritually of all the farmers. Based on the fundamental stance and research methodology of Marxist theory of "all-round development of human beings", this study constructs the theoretical analysis framework of "four-dimensional integration" of farmer education policy system, and deconstructs the optimization of farmer education policy system in the process of Chinese modernization based on the textual analyses of 220 farmer education policies and the in-depth interview data of 49 stakeholders of farmer education policy system. We find that China's farmer education policy system is faced with practical problems such as the concept of farmer education policy dominated by "short board perspective", the fragmented main body of farmer education policy, the content structure of farmer education policy with supply and demand mismatch, and ineffective implementation of farmer education policy, which then lead to the dilemmas of farmers' development including insufficient endogenous power, defects in guarantee mechanism, significant one-sided tendency, and lifelong weakness. Therefore, the optimization of farmer education policy system for agricultural power should pay more attention to farmer subjectivity, holistic construction, demand orientation, and whole life cycle. By focusing on the cultivation of farmer subjectivity, forming the working pattern of "Great Farmer Education", completing the lifelong education system for farmers, and improving the evaluation system and mechanism of farmer education, we can realize the transformation of the optimization of farmer education policy system from concept to practice based on the perspective of all-round development.

**Keywords:** Farmers' Education; Policy System; All-round Development of Farmers; Advantaged Thinking; Holistic Governance