

政策工具视角下我国职业教育政策文本的内容分析

——基于 2002 年以来我国的职业教育行政法规

朱志鹏,张佳伟,杨海华

摘 要 政策工具是实现政策对象发展目标的必要手段,开展职业教育政策工具运用研究是理解与把握我国职业教育发展的有效途径。以职业教育行政法规为研究对象,从基本政策工具和职业教育发展两个维度构建二维分析框架,通过内容编码、工具归类以及统计分析等步骤分析我国职业教育政策。研究表明,我国职业教育政策工具运用表现出环境型政策工具占据主导而供给型政策工具与需求型政策工具相对不足的特征。同时,从职业教育发展维度看,政策工具差异化明显,较为突出职业教育体系建设和保障机制。在此基础上,提出政府在未来政策工具选取及其运用时应更加注重均衡与协调,注重政策工具与职业教育发展的融合,从而优化并完善职业教育政策的导向作用。

关键词 职业教育;政策工具;内容分析

作者简介 朱志鹏,男,苏州大学教育学院 2018 级硕士研究生,主要研究方向为教育经济与管理;张佳伟(通讯作者),女,苏州大学教育学院副院长,副教授,博士,主要研究方向为教育经济与管理;杨海华(通讯作者),男,江苏理工学院教育学院副教授,博士,主要研究方向为职业教育、社区教育。

中图分类号 :G710

文献标识码 :A

文章编号 :1674-7747(2021)02-0049-13

一、引言

适应经济社会发展方式转变并有力促进经济社会转型升级是现代职业教育发展的题中之义^[1]。当前,我国正处于新的发展阶段,职业教育愈发彰显出独特价值与重要作用。一方面,在全国上下大力加快推进“互联网+”行动计划背景下,新一代的信息技术、高端装备、新能源、新材料等新兴产业发展迅速,需要职业教育培养出大量的高素质技术技能人才;另一方面,职业教育作为我国教育体系重要组成部分,发展现代职业教育是实现教育现代化、建设教育强国的必要条

件。2019 年,国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《方案》),明确要求“把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置”,彰显了党中央、国务院高度重视与大力发展职业教育的决心。《方案》从发展定位、制度建设、国家标准、办学格局等各个方面展开战略部署,为职业教育实现高质量发展指明了方向,提供了根本遵循。当前,职业教育改革已进入攻坚期,探索如何实现中国特色职业教育现代化,使之适宜现代化经济体系的建设、契合建设教育强国的要求,是职业教育发展的焦点问题。

职业教育发展与社会经济建设密切关联,其发展历程无不显示出政策影响的痕迹。职业教育政策是政府推动现代职业教育高质量发展和类型化改革的重要手段,而分析和审视职业教育政策工具的适应性和契合度是发展职业教育政策、完善职业教育政策体系的关键基础与重要支撑。随着职业教育发展向着纵深推进,职业教育政策相关主题研究亦备受关注。总体上,已有研究成果重点聚焦于以下三个方面:一是探讨职业教育政策整体变迁,如基于职业教育政策文本以探究新中国成立以来职业教育的历史使命与变迁^[2]、量化分析1995—2018年职业教育政策以观察职业教育政策走向^[3];二是借助政策工具对某一级职业教育或职业教育某一方面政策文本展开研究,如探讨我国高等职业教育政策工具的使用^[4]、基于政策文本探讨我国职业教育教师政策的发展脉络^[5];三是对职业教育政策执行路径选择及效果进行研究,如通过内容分析特定职业教育政策文本以探究职业教育类型化改革的政策理想与行动路径^[5]。这些研究丰富了职业教育政策研究的内容,为职业教育政策发展提供了重要指引。

政策分析方法伴随着社会科学研究领域中统计、计量等方法运用的强化而不断拓展,公共政策研究逐渐衍生出政策文献量化研究这一新方向,重点关注政策工具的选择与应用^[6]。就教育政策

系统而言,政策工具占据着重要的位置^[7]。除职业教育以外,不同学者也基于政策工具视角对其他各级各类教育公共政策展开了诸多实证研究。例如:吴薇、刘璐璐从工具论的角度分析了我国民办教育政策^[8];冀东莹利用政策工具分析了学前教育政策^[9];林小英、华伟基于北京市民办高等教育政策文本探究了我国教育政策工具概念类型选择^[10]。本研究以职业教育的行政法规为分析对象,试图对我国职业教育政策文本进行立体的审视。行政法规一般是由国务院根据宪法和法律制定的履行行政职责的规范性文件,具有政策级别高、整体性和系统性强、覆盖面广、指向性明确等特征。因此,本研究借助国家教育部网站以及“北大法宝”数据库检索出“职业教育”政策文件364份,其中有关职业教育行政法规的相关文本9份(见表1),遵循准确性和代表性的原则,筛选出4份政策文本,包括《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)、《国务院关于大力发展职业教育的决定》(2005)、《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(2014)、《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》(2019)。本研究将其作为蓝本分析社会实践领域中职业教育政策文本的实施与互动,全面且立体地展现我国职业教育政策的发展及变化过程,以期后续相关政策的设计和 implement 提供参考。

表1 2002年以来我国职业教育行政法规

序号	政策文件	发布部门	发布时间
1	《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	国务院	2002.8
2	《国务院关于同意建立职业教育工作部际联席会议制度的批复》	国务院	2004.6
3	《国务院关于大力发展职业教育的决定》	国务院	2005.10
4	《国务院关于职业教育改革与发展情况的报告》	国务院	2009.4
5	《国务院、中央军委关于加强退役士兵职业教育和技能培训工作的通知》	国务院	2010.12

续表

序号	政策文件	发布部门	发布时间
6	《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》	国务院	2014.5
7	《国务院关于落实职业教育法执法检查报告和审议意见的报告》	国务院	2016.2
8	《国务院关于同意建立国务院职业教育工作部际联席会议制度的批复》	国务院	2018.11
9	《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》	国务院	2019.1

二、政策工具视角下职业教育政策的分析框架

职业教育政策工具是分析职业教育政策的重要载体,政策工具的选择需要兼顾工具理性与发展诉求。政策对象发展目标与政策手段的有效结合是政策成熟的表现。本研究构建了“政策工具—职业教育发展”政策工具分析二维框架,即:以基本政策工具为X维度,反映职业教育政策工具类型选择;以职业教育发展为Y维度,表明职业教育发展目标与方向。通过借助于X-Y二维框架,对政策文本进行手动编码,力求全面且客观地观察我国职业教育政策的实施情况。

(一)X 维度:政策工具类型维度

政策工具是政府可以用来实现某种政治目标的手段^[11]。基于不同的视角,不同学者对政策工具的划分也不尽相同。例如:豪利特(Howlett)和拉米什(Ramesh)根据政策工具的强制程度,将其分为自愿型、混合型和强制型三种^[12];罗斯威尔(Rothwell)和泽格菲尔德(Zegveld)根据政策工具作用面,将其分为供给型、环境型和需求型三种^[13];麦克唐纳(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore)根据政策工具目标取向,将政策工具分为命令型、激励型、能力建设型、权威重组型和劝诫工具^[14];施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)根据政策工具应用途径,将政策工具分为权威工具、激励工具、

能力建设工具、象征和劝告工具和学习工具^[15]。

本研究采用罗斯威尔(Rothwell)和泽格菲尔德(Zegveld)的分类方法,将政策工具分为供给型政策工具、环境型政策工具和需求型政策工具三类。采用此类划分方法能够较好地揭示政府在职业教育政策制定过程中发挥的影响和作用,这与教育现代化背景下职业教育实现多元办学、质量发展、社会参与、特色鲜明的类型教育发展目标要求相契合。综合来看,供给型政策工具能够直接推动职业教育政策执行过程,环境型政策工具可以间接影响职业教育政策执行过程,需求型政策工具则会正向拉动职业教育政策执行过程(见图1)。具体而言,供给型政策工具是指政府直接投入人才、信息、技术、资金等扩大职业教育要素供给,增加职业教育投入的丰富性,从而推动职业教育的高质量发展。它根据政府投入内容可具体划分为教育培训、信息支持、资金投入、公共服务和基础设施建设。环境型政策工具主要是指政府通过财务金融、税收优惠、法规管制、目标规划以及策略性措施等手段,营造职业教育发展的有利环境,从而影响或引导职业教育的高水平、高质量发展。需求型政策工具则指的是政府通过服务购买、人才引进、贸易管制、海外交流等举措推动职业教育市场的规模提升,优化职业教育市场空间,进而拉动职业教育市场的高质量发展。

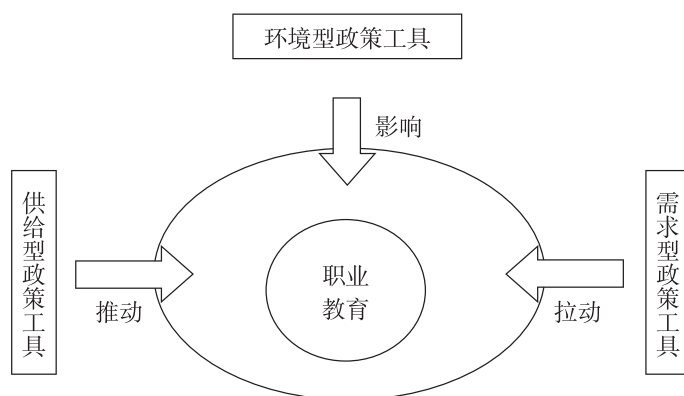


图1 政策工具与职业教育的关系

(二) Y 维度:职业教育发展维度

职业教育政策的制定是对职业教育发展方向和内容进行引导、干预和影响的过程。在借助基本政策工具揭示职业教育政策运行特征的同时,还需要考虑职业教育政策对象与范围,把握职业教育政策内涵和规律,这些集中体现在职业教育政策价值选择上。为了更加立体地审视职业教育政策,本研究引入了Y维度,即职业教育发展维度。然而影响职业教育发展的因素是多方面的,李运华、王滢琪将职业教育政策划分为态度立场、体系建设、多元共建、培养模式、保障机制及研究反思等六个主题^[16];石学云、祁占勇在量化分析我国职业教育政策时将职业教育政策主题划分为教材建设、师资建设、德育与职业指导、教学指导及学校管理等四个方面^[17];汤杰、石伟平提出高等职业教育政策分析维度包括教育资源、办学活力、技术技能积累、质量保障机制及思政教育质量等五个维度^[4]。

基于所研究政策文本的内容及职业教育发展的影响因素,本研究将该维度解构为思想立场、体系建设、办学形式、培养模式、保障机制五个具体指标。其中,思想立场主要对应外部环境,

体系建设和培养模式更多地对应内部建设发展,办学模式和保障机制则是与二者共同作用且密不可分的。具体而言,思想立场指明职业教育发展方向,政策工具具体借助职业教育指导思想、培养目标定位以及职业教育教育属性等方面来实现其功能;体系建设完善职业教育发展治理,政策工具主要通过职业教育建设治理体系、招生与专业设置、师资力量发展、就业和职业资格证书相关制度体系等得以表现;办学形式塑造职业教育发展格局,政策工具着力点包括区域间协作、办学企业参与职业教育办学、社会力量办学、办学渠道拓展以及职业培训等;培养模式影响职业教育发展质量,政策工具主要体现在课程教学、职业技能实践教学、办学条件等方面;保障机制提供职业教育发展动力,政策工具在保障机制的功能体现涉及经费投入、职业教育参与者权益保护与支持、就业保障以及培养质量保障等。

(三) 构建二维分析框架

根据以上内容,本研究形成了职业教育政策文本分析的二维分析框架,即包括X维度(政策工具维度)和Y维度(职业教育发展维度)(见图2)。

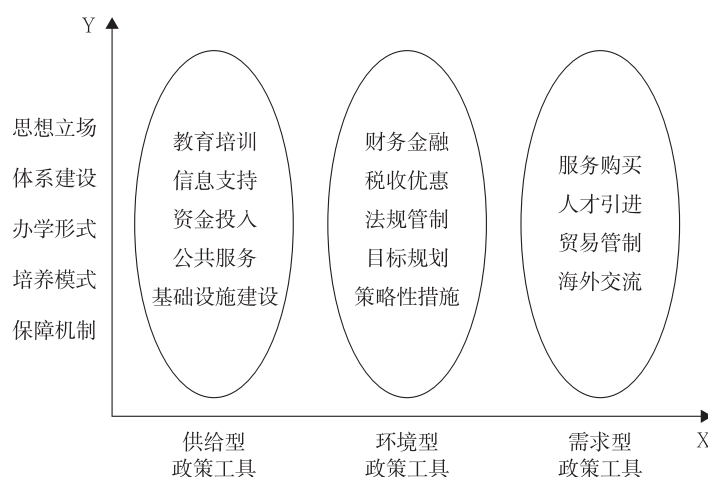


图2 职业教育政策二维分析框架

三、基于政策工具的职业教育政策分析

（一）政策文本内容编码及信效度检验

依据本研究中所涉及职业教育政策文本内容特点,利用质性分析软件 Nvivo 11.0,以文本具体条款为分析单元,遵循“政策编号-章节/具体条款”程序开展编码,并基于上述所构建的二维分析框架,判断并归类职业教育政策具体条款的政策工具选择,如“Ⅰ-6-4-1”表示《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(2002)(该政策编号为Ⅰ)中的第6项第

4款第1条政策内容,即“省级教育行政部门、劳动保障部门要会同价格主管部门合理确定职业学校和职业培训机构的学费标准,并向社会公布”,代表环境型政策工具中的法规管制工具。所有编码形成过程均同上所示。需要指出的是,在政策工具频次统计中,对使用多样政策工具的同一具体政策条款,则依次统计相应的政策工具类型。基于以上形成政策分析编码表,具体如表2所示。限于篇幅,本文仅展示部分政策文本编码情况。

表2 职业教育政策文本内容分析单元编码

政策编号	政策名称	内容分析单元	编码	政策工具
Ⅰ	《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》	职业教育为初、高中毕业生……是国民经济和社会发展的基础	Ⅰ-1-1-1	目标规划
		……	……	……
		要积极开展各种职业技能、技术竞赛活动……在全社会形成重视、支持职业教育的浓厚氛围	Ⅰ-7-3-3	策略性措施
Ⅱ	《国务院关于大力发展职业教育的决定》	大力发展职业教育,加快人力资源开发……实现教育事业全面协调可持续发展的必然要求	Ⅱ-1-1-1	目标规划
		……	……	……
		广泛宣传职业教育的重要地位和作用……形成全社会关心、重视和支持职业教育的良好氛围	Ⅱ-9-3-4	策略性措施

续表

政策编号	政策名称	内容分析单元	编码	政策工具
Ⅲ	《国务院关于加强发展现代职业教育的决定》	以邓小平理论、“三个代表”重要思想……培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才	Ⅲ-1-1-1	目标规划
		……	……	……
		大力宣传高素质劳动者和技术技能人才……提高职业教育社会影响力和吸引力	Ⅲ-6-3-5	策略性措施
Ⅳ	《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》	坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想……和经济社会发展中更加突出的位置	Ⅳ-1-1-1	目标规划
		……	……	……
		推动落实《中华人民共和国职业教育法》，为职业教育改革创新提供重要的制度保障	Ⅳ-8-2-5	策略性措施

信度检验是测度文献编码合理性与可靠性的有效方法,通过考察不同编码者对相同文本独立编码的一致性程度反映编码结果是否可靠。根据一般经验可知,如果不同编码者间一致性比率达到80%,则认为编码结果是可接受的^[1]。为尽量形成客观的政策文本编码,本文中的政策文本编码由两位研究生在理解政策文本和政策工具基础上分别独立开展,通过对两份编码结果进行研究调整,编码一致性比率达到85.3%,在可接受范围内,并在此基础上经过调整形成最终编码。

(二) X 维度:基本政策工具分析

从表3可以看出,我国职业教育行政法规政策工具的运用涵盖了供给型、环境型、需求型三

种类型。政策工具的运用类型丰富全面但频率差异明显,具体而言,环境型政策工具的运用比例最高,所占比例为72.73%;供给型政策工具的运用居中,占比为23.72%;需求型政策工具的运用仅占3.56%。政策工具的使用频次不仅印证政策工具特性,亦部分反映政府的政策工具选择倾向,在职业教育行政法规方面,政府更倾向于借助环境型政策工具以实现职业教育发展目标。职业教育相对于普通教育而言与市场的联系更加密切,政府在职业教育发展中应立足于营造良好的环境,鼓励职业教育发挥自主能动性,充分利用市场推动职业教育发展,这与政策工具使用结构也具有一定的吻合度。

表3 X 维度政策工具编码汇总统计表

政策工具	工具名称	政策条文编码	数量	百分比/%
供给型工具	教育培训	I-3-4-1 I-3-4-2 I-3-4-3 I-3-4-7 I-3-4-8 II-4-4-2 III-4-3-3 III-4-3-4 III-4-3-10 IV-4-4-3	10	1.98
	信息支持	I-3-3-5 I-3-3-6 I-5-3-2 II-3-2-4 III-4-4-1……III-4-4-4 IV-4-1-4 IV-4-1-5 IV-4-1-6	11	2.17

续表

政策工具	工具名称	政策条文编码	数量	百分比 /%
供给型工具	资金投入	I-6-1-1 I-6-1-2 I-6-1-3 …… IV-6-2-2 IV-6-2-3 IV-6-2-4 IV-6-2-5 IV-6-2-7 IV-6-2-8	43	8.50
	公共服务	I-2-1-1 I-2-1-2 I-2-1-1-1 …… IV-5-1-1 IV-5-1-2 IV-6-1-6 IV-8-2-1 IV-8-2-2 IV-8-2-3 IV-8-2-4	44	8.70
	基础设施建设	I-3-3-4 I-3-3-2 I-3-4-8 …… II-4-4-1 III-3-2-4 III-3-6-2 III-4-3-8 IV-4-3-1 IV-4-3-2	12	2.37
环境型工具	财务金融	I-6-3-2 II-8-3-3 III-5-1-4 III-5-2-3	4	0.79
	税收优惠	I-6-3-4 II-6-1-3 II-8-2-5 III-3-2-3 III-3-2-6 III-5-2-2 III-5-2-5 IV-4-2-5	8	1.58
	法规管制	I-2-1-1-2 I-2-3-2-1 …… III-5-6-1 IV-3-3-4 IV-3-4-3 IV-4-2-3 IV-5-1-7 IV-5-2-4 IV-5-2-7 IV-5-2-8	42	8.30
	目标规划	I-1-1-1 I-1-1-2 I-1-1-3 …… IV-1-2-5 IV-1-2-6 IV-2-2-1 IV-2-3-5 IV-3-3-2 IV-5-1-5	67	13.24
	策略性措施	I-2-3-4-1 I-2-3-4-2 I-2-3-4-3 …… IV-8-1-1 IV-8-1-2 IV-8-1-3 IV-8-1-4 IV-8-1-5 IV-8-2-5	247	48.81
需求型工具	服务购买	III-3-1-2 III-3-2-5 III-3-3-2 IV-7-2-3	4	0.79
	人才引进	I-3-4-4 II-4-4-3 III-4-3-6 III-4-5-1 IV-4-4-1 IV-4-4-6 IV-4-4-7	7	1.38
	贸易管制	N/A	0	0
	海外交流	I-2-3-8-1 I-2-3-9 I-5-3-4 II-5-3-5 III-4-5-1 III-4-5-2 IV-4-4-5	7	1.38
合计			506	100

1. 供给型政策工具相对较低。在政策工具中,供给型政策工具使用比例为 23.72%,相对偏低,且该工具内部二级类目分布也存在差异。如图 3(左)所示,供给型政策工具中公共服务工具使用最多,占比均为 36.67%;资金投入占比为 35.83%;基础设施建设工具和信息支持分别占比为 10%和 9.17%;教育培训占比仅为 8.33%。基于统计结果,我们可以认为,职业教育行政法规中供给型政策工具的使用逻辑主要以公共服务和资金支持为主。政府通过完善组织沟通协作、加强职业教育专业化发展建设、优化与普通教育连结方式等

提升公共服务能力,进而提升职业教育办学效率。另外,教育的发展也离不开相应的资金投入,通过增加政府资金投入力度、拓宽资金筹集渠道、落实资助政策等措施保障职业教育发展的资金需求,同时加强校内外实验实训基地建设及设备更新,改善办学条件,借助企业实践、教学科研等途径提升师资水平,以此来保证职业教育质量与规模的发展。供给型政策工具的使用可以为职业教育发展提供实质性的保障,职业教育作为与普通教育不同的教育类型,其协同育人的办学格局影响了供给型政策工具使用分布的不均衡。

2. 环境型政策工具占据主导。环境型政策工具在所有政策工具中使用频率最高,且工具内二级类目比例略显失衡。如图3(中)所示,策略性措施工具使用比例高达67.12%;其次为目标规划工具,所占比例为18.21%;再次是法规管制工具,占比为11.41%;税收优惠和财务金融所占比例都偏低,占比分别为2.17%和1.09%。策略性措施工具对实践具有较强的指导性,其高频使用很好地说明了国务院对突破职业教育发展瓶颈,构建职业教育发展体系、培养职业技能人才,实现职业教育内涵质量发展等目标的追求。目标规划可以使政策对象清晰明确掌握政策具体目标,对政策落实具有引领性,由于其偏理念的工具意义,过多的使用容易对目标达成质量产生抑制作用。税收优惠和财务金融工具是政府鼓励社会力量兴办职业教育、发展职业教育规模较直接的有效方式,前者为企业参与办学提供动力支持,后者可拓宽企业办学的资金来源,就该工具使用的占比来看,仍可以进一步提升。法规管制主要涉及规范办学行为、依法治教、规范收费、规范职业资格证书制度以及权益分配等,通过资质条件、行为规范等措施强化质量管理,加强对职业教育的监督指导,以保证职业教育的健康、有序发展。

3. 需求型政策工具相对不足。需求型政策工具在一定程度上可以提升职业教育发展稳定性,拉动并刺激职业教育的高质量、多元化发展。根据统计结果,需求型政策工具共计18条,占比3.56%。如图3(右)所示,在需求型政策工具中,人才引进和海外交流工具使用最为频繁,均占比38.89%。人才引进是职业教育发展专业化、现代化的重要措施,相较于普通教育,职业教育的社会性更强,需要广泛吸引社会人才、建设理实兼通的双师型师资队伍。海外交流涉及开拓海外就业市场、组织专业骨干赴外研学以及鼓励海外办学等,技术是职业教育的突出特点,技术标准具有国际共通性,技术人才培养具有国际同质性,加强海外交流是丰富职业教育发展资源、提升职业教育质量的必然选择。服务购买政策工具使用最少,仅4条。服务购买工具的使用与党的十八大关于“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的定位高度相关,将适宜行业组织的事项交由行业组织实施,政府在支付费用同时给予政策支持并强化服务监管。现阶段职业教育持续聚焦质量提升,需求型政策工具需要充分发挥拉动作用,相关类型政策工具的补充和完善是职业教育政策发展方向之一。

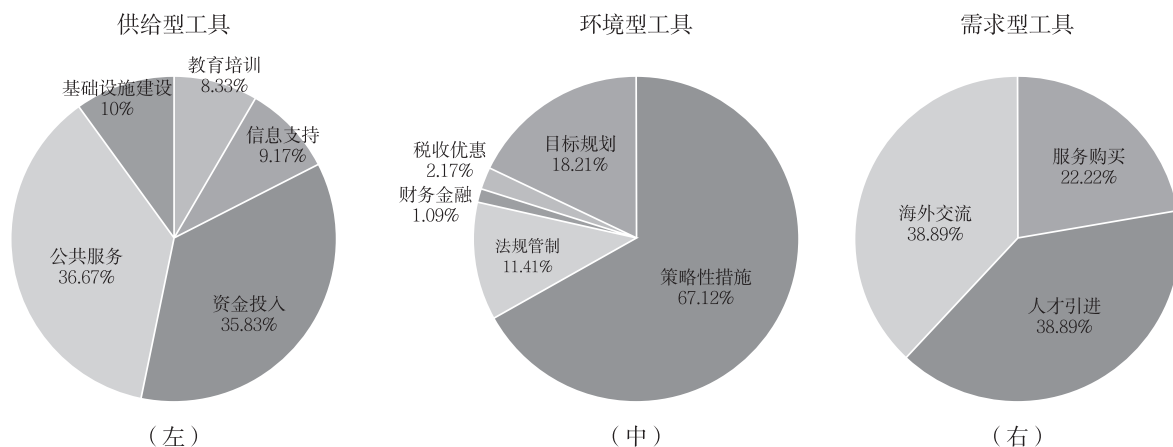


图3 政策工具二级类目分布

实际上,国务院关于职业教育发展政策的政策工具使用并非是一成不变的。随着职业教育的发展以及政府对职业教育认识的深化,职业教育的政策工具也在不断地进行调整与革新。如表4所示,政策I中供给型政策工具的使用明显高于其他政策。其原因可能是,在21世纪初我国处于经济增长方式由粗放型向集约型转变时期,产业结构调整、高校扩招以及地方发展职业教育认识问题等影

响到了职业教育受教育者的积极性,供给型政策工具的高频使用能有效发挥推动作用。然而,政策Ⅲ和政策Ⅳ中环境型政策工具的使用频率均超过20%,明显高于政策I和政策Ⅱ。其原因可能是,近几年国家出台了“中国制造2025”“互联网+”等重大发展战略,职业教育为服务于国家战略,其发展与外部愈发紧密联系,需要充分发挥市场的作用,政府则更多地在宏观调控方面发挥作用。

表4 不同文本×维度政策工具分布 单位: %

政策文件编号	I	II	III	IV
发布时间	2002 年	2005 年	2014 年	2019 年
供给型工具	7.31	5.93	6.32	4.15
环境型工具	14.03	15.42	22.13	21.15
需求型工具	0.79	0.40	1.38	0.99
合计	22.13	21.75	29.83	26.29

表5主要反映了不同政策文本中3种政策工具的比例变化趋势。供给型政策工具使用频率随着时间变化而趋于减少;环境型政策工

具使用频率则随着时间变化呈现上升;需求型政策工具使用频率虽然出现波动,但总体趋于稳定。

表5 不同文本×维度政策工具分布 单位: %

政策工具	I	II	III	IV
发布时间	2002 年	2005 年	2014 年	2019 年
供给型工具	33.04	27.27	21.19	15.79
环境型工具	63.39	70.91	74.17	80.45
需求型工具	3.57	1.82	4.64	3.76
合计	100	100	100	100

(三)Y 维度:政策发展维度分析

本研究将基本政策工具维度与政策发展维度进行交叉分析,形成了如图4所示的二维分布

图。为实现职业教育政策目标,政府使用了多样化政策工具,主要集中在体系建设(36.81%)、保障机制(20.18%),其次是思想立场(17.07%)与培

养模式(15.96%),办学形式所使用的政策工具最少(9.98%)。总体而言,职业教育的行政法规突出关注体系建设及保障机制的相关问题,这与职业教育内涵建设阶段任务紧密相关。

体系建设运用的政策工具数量最多,三种政策工具中,环境型政策工具是最常用的工具类型,这充分说明体系建设是我国职业教育发展的重要内容,随着职业教育产教融合、多元合作的逐步深入,环境型政策工具在充分发挥引导作用同时又鼓励在职业教育发展认识和实践上的创新与突破。保障机制使用政策工具有91条,偏好使用供给型政策工具和环境型政策工具,保障机制建设主要集中于加大与健全经费投入,也涉及职业教育过程权益保护,在肯定国家在职业教育保障方面所做的努力的同时,需要充分加强职业教育法律保障以及职业教育与普通教育的融通保障。思想立场使用的政策工具有77条,环境型政策工具使用比例达96.10%,这与思想立

场的本身属性有关,思想立场主要是政府对职业教育功能属性、价值定位等的判断与回答,该政策目标的实现更多地依靠环境塑造。培养模式使用的政策工具有72条,以环境型政策工具为主,为适应产业发展需要,职业教育在着力培养高素质劳动力和技术技能人才时,不仅需要深化校内课程建设,更需要充分利用企业资源优势,更加深入地融入经济转型和产业升级的时代环境中。办学形式运用的政策工具较少,只有45条,在政策工具选择上,更多使用环境型政策工具,相对缺乏吸引力。职业教育要提升自身吸引力,实现质量突破,需要充分发挥类型教育特点,在办学形式上,需要深化校企合作。关于“校企合作”在4份文本中依次出现频率为0次、2次、5次、8次,可见政府对多种社会力量参与职业教育发展的认识是逐步提升的,就政策制定而言,为实现职业教育发展高度,需要加强政策制定的远瞻性。

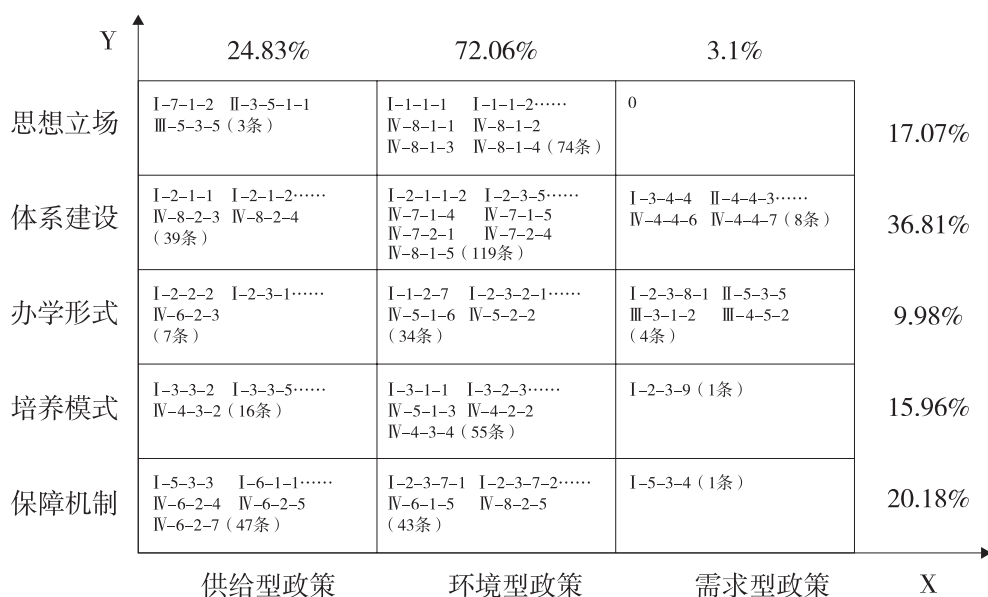


图4 政策工具—政策发展的二维分布

四、结论与启示

(一) 研究结论

从职业教育政策工具维度来看,政策工具使用具有明显的倾向性。在所分析的政策文本中,政府更倾向使用环境型政策工具发展职业教育,其中又以策略性措施占据绝对优势,供给型政策工具和需求型政策工具的使用频率较低。政策工具的选择蕴含着政府发展职业教育的态度逻辑。环境型政策工具的使用情况表明政府在职业教育发展中更多地致力于营造环境,鼓励职业教育主观能动性的发挥,但环境型政策工具可操作性相对模糊,即环境型政策工具所倡导的状态由于缺乏量化可能导致政策执行过程中的“灵活变通”;供给型政策工具的使用主要以资金投入和公共服务为主,对职业教育质量提升具有重大作用的信息支持和教育培训等工具使用较少,在“重投入、优服务”的同时也需要加强内容建设;需求型政策工具的分布以人才引进和海外交流为主,然而该政策工具类型在三种政策工具中处于使用的边缘地带。

从职业教育发展维度来看,政策工具选择具有差别化特征。体系建设运用政策工具比例最高,这反映出政府在对职业教育发展的引导中,完善职业教育体系建设是重点内容,希望通过构建中国特色职业教育体系来推动职业教育作为类型教育的转变。相较而言,培养模式和办学形式的政策工具使用力度稍显弱势。包含着课堂教学的培养模式是职业教育内涵建设的要点,需要在政策中进一步强化。

从政策工具维度与职业教育发展维度交叉来看,思想立场、办学形式和培养模式主要使用了环境型政策工具;体系建设则主要运用了环境型政策工具和供给型政策工具,且突出前者;保障机制方面供给型政策工具和环境型政策工具

运用相当。政策工具使用情况反映政府政策工具选择偏好,同时也是基于不同政策工具的适宜范围的考量。多种政策工具搭配组合形成职业教育行政法规的政策工具包,对职业教育发展可产生综合性影响。

(二) 政策建议

本研究通过采用政策工具视角对近20年来我国出台的关于职业教育的行政法规政策文本进行分析,使得对职业教育行政法规有了相对清晰的认识与理解。基于上述探讨,面向未来的职业教育,其政策设计应更加注重不同类型政策工具运用的均衡性,提升多种政策工具之间的契合度,具体可从以下三个方面加以完善。

第一,提升政策工具使用的均衡与协调。职业教育政策工具的选择要与职业教育政策目标相适应^[16]。因此,政府在选择政策工具时,需要进一步优化供给型政策工具、环境型政策工具及需求型政策工具的使用组合,以使各个政策工具效用最大化发挥,在注重环境型政策工具影响作用发挥的同时需要充分利用供给型政策工具和需求型政策工具推动职业教育的发展。具体而言,一是立足职业教育内涵建设,推动职业教育投入机制建设,尤其是要重视信息建设和教育培训的长效供给。二是着力优化环境型政策工具内部结构,积极推进职业教育体系构建,适度加大税收优惠和财务金融政策工具的实施力度,合理提升策略性措施的可操作性及可量化程度。三是有效增加需求型政策工具的运用。当前,需求型政策工具使用弱势明显,职业教育作为与普通教育同等重要的类型教育,需要在人才引进、海外交流等方面给予更多重视,从而增强职业教育的互动性。

第二,注重政策工具与职业教育发展的融合。政策工具与政策环境、政策对象相契合是政策价

值有效发挥的充分条件。因此,职业教育政策的制定需要切实考虑职业教育自身发展情况及内在特质。随着我国进入发展新阶段,注重政策工具与职业教育发展的融合,需要注重将供给型政策工具与职业教育体系建设以及培养模式适切紧密结合,具体而言,即通过公共服务供给保障职业教育体系构建的完善性,通过教育培训供给聚焦职业教育质量提升,通过国家规范标准供给改善区域培养不均衡问题。职业教育肩负着优化人力资源、发展人力资本的重任,在现有政策中关于培养模式和办学形式的内容相对薄弱,尤其是对于校企合作逻辑和立场差异问题未能有效解决^[18]。未来需要进一步完善产教融合、校企合作的相关内容的系统化、长效性建设,强化关于责任分担、评估监督的相关指导内容。

第三,完善职业教育政策的建设导向。现阶段职业教育目标应突出为社会经济发展需要服务,职业教育作为终身教育的组成部分,作为与普通教育“具有同等重要地位”的类型教育,在注重其工具性时更需要关注其发展性,即关注到人的全面的、个性的、长久的发展^[19],这需要从政策的思想立场维度给予转变和肯定。由此,政策调整需要注重强化学术研究、升学留学、精神文化等方面内容。此外,职业教育政策目标不仅要聚焦体系、机制和模式等的完善优化,还需要关注教师、教材以及教法,从而改善职业教育教学的有效性。最后,政策实施具有过程性,面对现实情况的动态性与复杂性,需要完善政策实施评估及纠偏机制。

参考文献:

- [1] 林克松,石伟平.改革语境下的职业教育研究——近年中国职业教育研究前沿与热点问题分析[J].教育研究,2015,36(5):89-97.

- [2] 刘文全,马君.新中国成立70年中等职业教育的历史使命与变迁——基于中等职业教育政策文本分析[J].中国职业技术教育,2019(24):28-35.
- [3] 李政.我国职业教育教师政策的发展脉络与演进逻辑——基于1995—2018年相关政策文本的分析[J].职教论坛,2019(8):75-82.
- [4] 汤杰,石伟平.高等职业教育内涵建设的政策工具:回顾与展望——基于1995—2019年高职政策文本的分析[J].教育学术月刊,2020(1):45-52.
- [5] 李鹏,石伟平.中国职业教育类型化改革的政策理想与行动路径——《国家职业教育改革实施方案》的内容分析与实施展望[J].高校教育管理,2020,14(1):106-114.
- [6] 唐贤兴.政策工具的选择与政府的社会动员能力——对“运动式治理”的一个解释[J].学习与探索,2009(3):59-65.
- [7] 李根.论政策工具研究的教育政策学意义[J].当代教育论坛(上半月),2009(12):12-14.
- [8] 吴薇,刘璐璐.政策工具视角下我国民办教育政策研究——基于《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》的分析[J].教育与经济,2018(3):31-37.
- [9] 冀东莹.政策工具视角下我国学前教育政策研究——基于《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》的分析[J].上海教育科研,2019(8):5-9,20.
- [10] 林小英,侯华伟.教育政策工具的概念类型:对北京市民办高等教育政策文本的初步分析[J].教育理论与实践,2010,30(25):15-19.
- [11] 王国华,李文娟.政策工具视角下我国网络媒体政策分析——基于2000—2018年的国家政策文本[J].情报杂志,2019,38(9):90-98.
- [12] HOWLETT M, RAMESH M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems[J]. American Political Science Association, 1995, 91(2):548-580.
- [13] ROTHWELL R, ZEGVELD W. Reindustrialization and Technology[M]. Longman: M.E. Sharpe, 1985: 15.
- [14] McDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation

- and Policy Analysis, 1987, 9(2): 133-152.
- [15] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. Journal of Politics, 1990, 52(2): 513-522.
- [16] 李运华, 王滢淇. 新时代我国职业教育政策分析——基于政策工具视角[J]. 教育与经济, 2018(3): 24-30.
- [17] 石学云, 祁占勇. 中国职业教育改革发展的政策走向分析——1995~2008年中国职业教育政策文本的定量分析[J]. 职业技术教育, 2010, 31(34): 5-11.
- [18] 徐杰, 王敬. 产教融合下职业教育校企合作质量有效性及其提升措施[J]. 成人教育, 2020, 40(5): 69-73.
- [19] 匡瑛, 石伟平. 走向现代化: 改革开放40年我国职业教育发展之路[J]. 教育与经济, 2018(4): 13-21.
- [责任编辑 秦 涛]

Analysis of China's Vocational Education Policy from the Perspective of Policy Tool

——Based on the National Administrative Regulations on Vocational Education since 2002

ZHU Zhipeng, ZHANG Jiawei, YANG Haihua

Abstract: Policy tools are the necessary means to achieve the development goals of policy objects. Analyzing the application of vocational education policy tools is an effective way to understand and grasp the development of vocational education in China. Taking the administrative regulations of vocational education as the research object, a two-dimensional analysis framework is constructed from the two dimensions of basic policy tools and vocational education development, and the vocational education policies in China are analyzed through content coding, tool classification, and statistical analysis. Studies have shown that the use of China's vocational education policy tools has relatively insufficient supply-type policy tools, environmental-type policy tools dominate and demand-type policy tools relatively lack. At the same time, from the perspective of the development of vocational education, the differentiation of policy tools is obvious, which highlighting the construction and guarantee mechanism of the vocational education system. On this basis, it is proposed that the government should pay more attention to balance and coordination in the selection and application of future policy tools, the integration of policy tools and vocational education development, and optimize and improve the guiding role of vocational education policies.

Key words: vocational education; policy tools; content analysis