

新时期中美职业教育改革政策的 共性分析及差异比较

——基于政策工具的分析视角

李人杰 王 燕

摘要 作为职业教育现代化的基本手段,职业教育改革在优化人才资源支撑、服务经济社会发展方面发挥着重要作用。基于政策工具的视角,分别对新时期中美职业教育改革的顶层设计《国家职业教育改革实施方案》和《加强21世纪生涯与技术教育法案》进行文本量化统计,针对统计结果进行共性分析和差异比较,研究发现,在三重政策工具维度下中美职业教育改革政策运用存在诸多异同,即中美同时存在政策工具内部结构失调的共性问题,中国存在政策工具外部结构失衡的个性问题。具体建议是:调整创新政策工具总体布局、均衡配置环境型政策工具、优化调试供给型政策工具、着力增补需求型政策工具等。

关键词 职业教育改革;政策文本;政策工具;优化创新

中图分类号 G719.1 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2020)07-0073-07

职业教育改革是事关强化职业教育效能的本质要求,亦是健全职业教育体系的必由之路,其回应引领经济社会发展的现实诉求,更是提升国家竞争力的应有之义。然而伴随着全球产业升级、技术革命和经济结构调整的不断加快,当前世界各国的职业教育普遍面临着“现代化转型”的共性问题^[1]。在此背景下,我国于2019年1月印发并实施了《国家职业教育改革实施方案》(以下简称《实施方案》);同年7月美国总统特朗普签署的堪称“开启美国职业技术教育新纪元”^[2]的《加强21世纪生涯与技术教育法案》(Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act)(以下简称《教育法案》)也正式生效。中美这两个新近出台的政策文件分

别立足于本国国情,站在国家战略规划的高度,对新时期职业教育改革作出了系统谋划,为职业教育的未来发展提供了基本遵循。不仅如此,作为一个分析的焦点,他们所包涵的政策内容也同时提供了理论研究的可能性,“对于研究政策过程、批判性地进行政策分析有着重要的意义和价值”^[3]。鉴于此,本研究特以《实施方案》和《教育法案》政策文本作为研究对象,在政策工具的分析视角下对新时期中美职业教育改革政策进行文本量化统计,并就统计结果作进一步的共性分析和差异比较,以期在与美国职业教育改革的比较与借鉴中,进一步创新和优化我国职业教育改革政策工具,并为我国职业教育改革的理论和实践提供借鉴。

作者简介

李人杰(1995-),男,云南师范大学教育学部硕士研究生,研究方向:教育管理(昆明,650500);王燕(1996-),女,云南师范大学教育学部硕士研究生,研究方向:教育基本理论

基金项目

2017年度吉林省教育厅“十三五”社会科学规划项目“以质量为导向:高校学术评价制度优化研究”(JJKH20170888SK)主持人:任增元

一、分析视角：政策工具分类及其选定

政策工具是政府为实现特定的政策目标而对政策手段作出的方法性选择^[4]，其作为“连接政策目标和政策结果的桥梁”始终聚焦于“如何将政策意图转变为管理行为，将政策理想转化为政策现实”。故此，有学者指出：“一项理想的政策设计需要政策工具的有机组合，通过结构形式的严密组织与功能作用的优势互补，共同形成合力，发挥预期的政策效应。”^[5]而目前学界依据不同的既定标准对于政策工具的分类呈现出纷繁复杂的样态，例如：麦克唐纳和艾莫尔 (McDonnell and Elmore) 根据政策对目标人群影响的不同将政策工具分为命令型工具、激励型工具、能力建设型工具、系统变化型工具^[6]；英格拉姆和施耐德 (Ingram and Schneider) 根据类似的标准将政策工具分为权威型工具、激励型工具、能力建设型工具、符号和规劝型工具、学习型工具^[7]；豪利特和拉米什 (Howlett and Ramesh) 根据政府行政手段强制性的不同将政策工具分为自愿性工具、混合性工具、强制性工具^[8]；胡德 (Hood) 依据政策与资源互动关系的不同将政策工具分为信息工具、财力工具、权威工具、组织处置工具^[9]；罗斯维尔和泽福尔德 (Rothwell and Zegvelad) 根据政策影响效用的不同将政策工具分为供给型工具、环境型工具和需求型工具^[10]。这些分类模型各具特点与优势，在实际应用之中也存在着一定程度的交叉和融合现象。

具体到教育政策领域，学者们多基于研究子领域的特性、政策工具自身的侧重点及解释力以及研究子领域与政策工具的契合度等事实判断和价值判断对政策工具模型进行筛选和使用^[11]。本研究基于以下标准：其一，考虑政策工具的基本性即待选政策工具不是职业教育领域所特有的而是被各种政策研究所广泛选用的，且待选政策工具位于职业教育政策的基本层面，是政策的基本组成元素，具备数量适中、使用频率较高、要通过最优组合才能发挥相应政策效能的多重特点。其二，考虑政策工具的适切性即待选政策工具应指向解决中美职业教育领域存在的劳动力市场资源供给与需求之间不匹配的共同问题^{[12][13]}，且至少在“人才供给”与“市场需求”两方面对政策意图具备较高的解释力。其三，考虑政策工具的可操作性即待选政策工具具有将相对抽象的政策概念和政策意图进一步转化为可观察、可测量、可操作的相关指标的能力，且分类较为细化和精确，每类待选政策工具又可进一步划分为多种操作性层面的具体工具。在综合考量的基础上，本文筛选出罗斯维尔和泽福尔德 (Rothwell and Zegvelad) 的政策工具分类模型，

进而依据此分类模型将供给型、环境型和需求型三类政策工具作为中美职业教育改革政策分析的主要维度。

具体来看，环境型政策工具是指政府综合利用目标规划、财务税收、法律规制、策略性措施等具体工具优化职业教育资源配置、健全职业教育体系，以此改善职业教育所处的政策环境；供给型政策工具是指政府协调运用人才培养、师资支持、基础设施建设、资金投入、信息服务等具体工具提升职业教育所需要素供给水平、改善职业教育所需资源供给状况，进而推动职业教育的高水平发展；需求型政策工具是指政府均衡使用购买服务、企业合作、市场塑造、国际交流等具体工具稳定和拓宽职业教育市场，减少职业教育市场的不确定性，从而拉动职业教育的高质量发展。见表1。

表1 政策工具及具体工具

环境型政策工具	供给型政策工具	需求型政策工具
目标规划	人才培养	购买服务
财务税收	师资支持	企业合作
法律规制	基础设施建设	市场塑造
策略性措施	资金投入	国际交流
——	信息服务	——

二、中美职业教育改革政策工具量化统计

(一) 文本编码

本研究在政策文本量化分析时根据有限细分原则，以该部分是否可以完整表达一个政策含义作为基本分析单元的划分标准，同时分别以“C”和“A”作为中国《实施方案》和美国《教育法案》的政策代码。

对中国《实施方案》按照“政策代码——章代码——节代码——条目代码”的格式进行逐句编码。同时应指出的是，由于方案中的“总体要求和目标”以及“具体指标”均属于有效信息，对于政策实施具有重大的导向意义，而《实施方案》未将其纳入任何章节，故在编码过程中，将其视为引言部分标记为“0”，最终形成完整的政策文本编码。举例来讲，“C—1—1—1”则表示《实施方案》第一章第一节第一条即“把握好正确改革方向……严把教学标准和毕业生质量标准两个关口”的具体内容。

对美国《教育法案》按照“政策代码——部分 (Part) 代码——节 (Section) 代码——条款 (Clause) 代码”的格式进行相应编码，剔除无效信息和条款，包括目录部分、定义部分、过渡规定部分等，将《教育法案》的“目的，立法需要和重新授权的目标” (Purpose, Need for Legislation, and Goals of Reauthorization) 标记为“0”，最终形成完整的政策文本

编码。举例来讲,“A—1—1—1”则表示《教育法案》第一部分第一节第一条即“该法案保留了目前针对美国原住民计划和部落管理的中学后职业和技术机构的预留资金”的具体内容。最终的文本编码情况见表2,由于篇幅所限,摘取部分内容进行展现。

表2 总编码表

政策	章(部分)	节(节)	条目(条款)	编码
中国《国家职业教育改革实施方案》	引言	总体要求与目标	坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,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	C-0-1-1
	一、完善国家职业教育制度体系	(一)健全国家职业教育制度框架	把握好正确的改革方向,按照“管好两端、规范中间、书证融通、办学多元”的原则,严把教学标准和毕业生质量标准两个关口	C-1-1-1
	七、做好改革组织实施工作	(二十)完善国务院职业教育工作部际联席会议制度	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	C-7-2-5
美国《加强21世纪生涯和技术教育法案》	引言	目的,立法需要和重新授权的目标	这些改进将使更多的学生获得所需的教育和技能,在高技能、高工资或供不应求的职业中取得成功	A-0-1-1
	PartD.联邦和各州行政条例	Sec201.联邦和州行政条例	此外,总审计长还需详细说明与推广这些做法有关的挑战,并必须在开展研究时与利益相关方协商,将研究报告提交给相关委员会	A-4-1-7

(二)统计结果

根据罗斯维尔和泽福尔德的分类工具分类维度,分别对《实施方案》和《教育法案》的具体条目和具体条款进行科学整理、准确归类、详尽统计,最终结果见表3。同时值得说明的是,由于政策文本所包涵的政策意图和政策目标具有多元复杂性,致使其中具体的政策条目(条款)与政策工具之间往往并不表现为简单的一一对应关系,而是呈现出一对二甚至一对多的非线性关联。例如,《实施方案》中“C—2—3—3”即“引导行业企业深度参与技术技能人才培养培训,促进职业院校加强专业建设、深化课程改革、增强实训内容、提高师资水平,全面提升教育教学质量”。按照语句序列依次来看,“引导行业企业深度参与……培养培训”反映出政府以职业教育需求为导向,通过企业合作、市场塑造工具拉动职业教育发展的相关考量;“促进职业院校……提高师资水平”则体现出政府通过对职业院校专业建设、课程改革、实训内容、师资水平的法律规制工具为职业教育创设优良发展环境的具体要求;而其中的“提高师资水平”则暗含着政府以“提高现有师资质量”作为师资支持工具,加强师资供给进而推动职业教育教学质量提升的自觉选择,故“C—2—3—3”既是法律规制工具,也是师资支持工具,还是企业合作和市场塑造工具,可以说其是环境

型、供给型和需求型政策工具的综合集成。

表3 中美职业教育改革政策工具量化统计结果

政策工具	具体工具	中国《实施方案》		美国《教育法案》	
		数目(条)	比重(%)	数目(条)	比重(%)
环境型政策工具	目标规划	9	4.35	7	3.57
	财务税收	9	4.35	14	7.14
	法律规制	46	22.22	27	13.78
	策略性措施	47	22.70	30	15.31
	小计	111	53.62	78	39.80
供给型政策工具	人才培养	26	12.56	33	16.84
	师资支持	7	3.38	8	4.08
	基础设施建设	7	3.38	0	0
	资金投入	17	8.21	27	13.78
	信息服务	4	1.94	7	3.57
小计	61	29.47	75	38.27	
需求型政策工具	购买服务	3	1.45	1	0.51
	企业合作	17	8.21	15	7.65
	市场塑造	15	7.25	27	13.78
	国际交流	0	0	0	0
	小计	35	16.91	43	21.98

三、基于统计结果的中美职业教育改革政策工具共性分析

(一)环境型政策工具维度

中美职业教育改革政策的具体工具组合丰富多样,但都存在法律规制工具和策略性措施工具分布聚类现象。通过政策分型检视发现,中美职业教育改革的环境型政策工具都同时涉及对目标规划、财务税收、法律规制、策略性措施等具体工具的综合运用,这在相当程度上凸显出中美两国基于长远考量,灵活能动地使用环境型政策工具、多元互补地选取具体工具,着力优化职业教育整体架构、重点营造适合职业教育可持续发展的政策环境的价值取向。但与此同时,在具体工具比例分布上,两国也共同存在法律规制工具和策略性措施工具聚类的问题。具体来看,中国法律规制工具占比22.22%,策略性措施工具占比22.7%,两者加和占比是其他两类具体工具占比总和的5.16倍;美国法律规制工具占比13.78%,策略性措施工具占比15.31%,两者加和占比为其他两类具体工具占比总和的2.72倍。这种比例分布在一定程度上反映出当前中美职业教育改革政策的共同理念:一是以法律规制工具的强约束力来保证政策实效。通过建章立制的方法,切实发挥其在破除制约职业教育发展的制度障碍、规范和约束职业院校主体与其他利益相关方的行为、保障职业教育的普及普惠、公平优质发展等方面具有的不可替代作用,并为新时期职业教育改革提供强有力的政策环境保证。二是以规划协调、鼓励号召等策略性措施手段,引导职业院校积极行动。切实发挥其由内而外对于职业院校主体、各利益攸关方的重塑性、激发性和引导性作用,

不断提升职业教育的社会声誉,持续增进职业教育的社会理解,为新时期职业教育改革提供广泛的外部环境支撑。

(二) 供给型政策工具维度

中美职业教育改革政策的具体工具均以人才培养工具为主,对师资支持、基础设施建设、信息服务等工具关注不足。政策工具量化统计结果显示,在供给型政策工具维度下,中美两国人才培养工具在五类具体工具中的比例分布中均占比最高。在中国其占比为12.56%,明显超出其他四类具体工具;在美国其占比达到16.84%,除了使用频率为13.78%的资金投入工具稍逊,其他三类具体工具都远远低于它的使用频次。究其原因,一方面,与职业教育改革的属性密切相关,即职业教育改革导向在于“职业”,性质属于“教育”,行动归于“改革”,这决定了中美两国都站在教育的角度,遵循教育的基本规律开展相关行动。而无论是教育的外部关系规律,还是教育的内部关系规律,都要求职业教育改革始终围绕着“人”作文章。另一方面,则源于人才培养工具本身的特性,即其可以通过向职业教育对象提供职业技能培训、理论知识学习、实践能力培养等,为行动主体提供全方位、全过程、多层次的知识和能力支持,进而全面提高人才培养质量,为职业教育整体发展提供优质的人才资源支撑。但同时,中美两国都存在师资支持、基础设施建设、信息服务等具体工具使用不足的问题,具体来看,中国在这三方面的占比分别为3.38%、3.38%和1.94%,三者加和占比仅为8.70%;美国在这三方面的占比分别为4.08%、0和3.57%,三者加和占比更是低至7.65%。这表明,中美两国在供给型政策工具维度上存在具体工具单一化运用的倾向,并且各具体工具之间的横向协调和动态调试有待进一步强化,对师资、基础设施和信息服务方面的资源供给还有很大的投入空间。

(三) 需求型政策工具维度

中美职业教育改革政策的具体工具均以企业合作和市场塑造工具为主,对购买服务和国际交流工具应用过少。从数据上来看,在需求型政策工具维度下,不管是中国还是美国,企业合作和市场塑造均是四类具体工具中使用频率最高的两类。具体来看,中国企业合作工具占比8.21%,市场塑造工具占比7.25%,两者加和占比达到了四类具体工具总和的91.43%;美国企业合作工具占比7.65%,市场塑造工具占比13.78%,两者加和占比更是高达四类具体工具总和的

97.22%。这一方面显示出在全球宏观视野下,企业参与职业教育办学已然成为全球职业教育改革发展的共同趋势^[14];另一方面彰显了中美两国着力弥补“劳动力市场资源供给与需求之间巨大鸿沟”^[15]的相关努力。与此同时,也蕴含着中美职业教育改革前瞻性地向沟通企业和院校的体系化发展平台靠拢,各项改革同步性地与经济社会发展建立起对应的联动机制,以真正发挥出职业教育广泛社会效益的政策期许。中美两国对于购买服务工具的使用频次分别只有3次和1次,而国际交流工具更是处于中美职业教育改革政策工具使用的“真空区域”^①,这将极大地消解社会组织参与职业教育的内生性动力,不利于吸引社会力量的积极参与,也不利于拓宽职业教育办学思路,更不利于借鉴国际职业教育的有益经验。因此,加强国际交流和购买服务工具的使用也是未来中美完善职业教育改革政策的重要方向。

四、基于统计结果的中美职业教育改革政策工具差异比较

(一) 环境型政策工具维度

与美国相比,中国环境型政策工具总体使用过溢,具体表现为法律规制工具和策略性措施工具过量应用,财务税收类工具使用不足。对环境型政策工具的统计结果显示,中国环境型政策工具总体占比达到53.62%,超出美国环境型政策工具13.80个百分点。具体来看,中美具体工具差别较大的三类中,中国法律规制工具超出美国8.44%,策略性措施工具超出美国7.39%,财务税收工具超出美国2.79%。这种结果在一定程度上与中美两国在全球坐标体系中不同的生态位和职业教育不同的发展水平相匹配^[16]。我国立足于“发展中国家”的生态位,本土现代职业教育体系框架虽已建成,但体系建设不完善、制度标准不健全、配套政策待落实等问题不容忽视,所以对于职业教育发展的宏观规划和职业教育内外的制度塑造必不可少。美国则立足于“世界第一经济强国”的全球生态位,职业教育改革不仅关注协调职业教育的运营管理体系,也将目光更多投向了澄清教育政策理念、提升资金分配效益和强化绩效问责评价^[17],因而环境型政策工具在三类政策工具中占比适中。但这也同时昭示着未来中国职业教育改革的政策工具运用应朝向适度削减法律规制工具和策略性措施工具、加强目标规划工具和财

① 事实上,中国《实施方案》C—3—3—3部分提到“指导各地各校借鉴德国、日本、瑞士等国家经验……”,但这种借鉴仅限于理论层面上的经验学习,而未涉及实践层面的国际交流,因此严格意义上,其不属于国际交流工具。而美国《教育法案》更是未出现国际交流的任何相关表述。故此,可以说国际交流工具处于中美职业教育改革政策工具使用的“真空区域”。

务税收工具的方向发展。

（二）供给型政策工具维度

与美国相比，中国供给型政策工具总体使用频率略低，具体表征为人才培养工具和资金投入工具仍需加强。对供给型政策工具的统计结果显示，中国供给型政策工具的使用频率为29.47%，美国供给型政策工具的使用频率为38.27%，两者相差9.80%，其中对总占比差贡献最大的两类为人才培养工具和资金投入工具，前者达到4.28%，后者高达5.57%。分别来看，在人才培养工具方面，中国人才培养工具占比12.56%，美国占比16.84%，两者均是中美两国供给型政策工具总占比最高的一类具体工具。但相较于美国人才培养工具对于生涯与技术教育（CTE）中教师要素、学生要素、课程要素、教学要素、学习要素等细致入微的规范与引导^[18]，中国的人才培养工具则更囿于诸如“规范人才培养全过程”“培养高端技术技能人才”“夯实学生可持续发展基础”“保证学生能力水平”等宏观表述^[19]，缺少清晰具体的实现途径和落实机制。在资金投入方面，中国资金投入工具占比8.21%，美国则高达13.78%。说明相较于美国对于提升职业教育资金分配效益、引领职业教育创新发展、保障职业教育公平公正的政策努力，中国政府对于资金供给的重视程度还有待进一步提高。实际上，资金投入工具是一种基于物质利益的获得促使政策目标对象采取相关行动的政策影响，其本质上属于激发逐利需求的外部刺激。中国职业教育改革存在资金投入工具运用不足的问题，会影响职业教育改革的政策效果，加之相关表述的模糊化和具体路径的缺位，极易导致执行主体的认知混乱并进一步干扰改革政策的“精准落地、效果最优”。

（三）需求型政策工具维度

与美国相比，中国需求型政策工具总体使用相对短缺，具体表现为市场塑造工具有待进一步加强。中美职业教育改革政策工具量化统计结果显示，中国需求型政策工具共占比16.91%，而美国需求型政策工具占比21.98%，中国低于美国5.07%，说明中国的需求型政策工具使用尚有进一步发展的空间。毋庸置疑，需求型政策工具可以通过降低职业教育市场的不确定性拉动职业教育发展，在相当程度上也起着促进职业教育多元发展的作用。需求型政策工具使用频率过低，无疑会弱化市场端对于职业教育发展的“拉力”，相应地对政府端给予职业教育发展的“推力”提出更高的要求。这种结果也在一定程度上显现出对于如何刺激和拉动全社会对职业教育的需求这一问题，中国政府尚处于不断思考和探索的阶段，所以借鉴诸如美国、德国、瑞士等发

达国家关于职业教育改革的先进经验就显得尤为重要。具体来看，中美需求型政策工具维度中，购买服务工具、企业合作工具和国际交流工具占比均相差不大，占比差分别为0.94%、0.56%和0，而在市场塑造工具方面中美占比差高达5.53%，说明与美国相比中国市场塑造工具还一定程度上存在着使用短缺的状况。进一步对《实施方案》政策文本的内容分析发现，中国的市场塑造工具多集中于“精准服务区域发展需求”“促进就业创业”“重点服务企业”“鼓励企业办学”“引导企业参与人才培养”等方面^[20]，而美国的市场塑造工具却业已形成了纵向上贯通中等和中等后职业教育以关照学生的终身发展，横向上关涉教师、学生、公众、商业领袖、院校、雇主和行业伙伴以吸引全社会参与的“经纬交错”的网状结构。

五、政策建议

通过上述共性分析和差异比较发现，在三重政策工具维度下中美职业教育改革政策工具运用倾向存在诸多异同。即为中美存在职业教育政策工具内部布局有待完善的共性问题，同时中国存在职业教育政策工具总体布局不尽合理的个性问题。故此，遵循“整体一部分”的逻辑理路，可进一步精准定位和准确识别中国职业教育改革政策工具运用上存在的四类问题：第一，在整体结构上存在环境型政策工具过剩和需求型政策工具短缺问题；第二，在环境型政策工具维度存在具体工具运用聚类化问题；第三，在供给型政策工具维度存在具体工具使用单一化问题；第四，在需求型政策工具维度存在具体工具比例失衡化问题。

（一）调整创新政策工具总体布局，推动不同政策工具的协同发展

政策工具服务于政策目标，是政府在部署和实施政策时使用的实际方法和途径^[21]。根据不同的职业教育基础、现状及愿景，各国政府部门需要多元配置不同的政策工具，切实保证职业教育改革工作稳步推进。目前，我国职业教育改革政策基本呈现出环境型政策工具主导（53.62%）、供给型政策工具渐次（29.47%）、需求型政策工具不足（16.91%）的逻辑特征。而美国职业教育改革政策则遵循环境型政策工具和供给型政策工具均衡适配（39.80%、38.27%）、需求型政策工具协调辅助（21.98%）的逻辑走向。为此，未来我国职业教育改革政策需要合理运用环境型、供给型和需求型三类政策工具，将具备推拉作用的显性供需政策工具与具有干预作用的隐性环境型政策工具进行有效结合^[22]。具体

来讲,以精简环境型政策工具为重点,为职业教育改革优化政策环境;以稳定供给型政策工具为基础,为职业教育改革提供持久的物力与智力支撑;以增补需求型政策工具为关键,理顺职业教育的多元治理和协同参与通道。同时,要时刻聚焦职业教育改革政策工具使用的协调性与系统性,致力于形成各类政策工具协同应用、政策实效最大化释放的局面。

(二) 均衡配置环境型政策工具, 强化政策影响力

首先,就美国职业教育改革环境型政策工具使用频次来看,我国应精简职业教育改革环境型政策工具总量,规避因环境型政策工具的过度应用而影响供给型政策工具和需求型政策工具对于职业教育发展推拉效应的有效释放,进一步将环境型政策工具的使用频次控制在合理有效的范围内。其次,着力改变法律规制工具和策略性措施工具过度使用的局面。法律规制工具着眼于政策长效,在创新制度环境和优化权力结构方面具有不可以替代的作用,但过度使用极易造成短期内各利益攸关方的矛盾和冲突。策略性措施工具虽然能在一定程度上弥补因制度缺陷造成的问题,但大量应用同样可能干扰到整体谋划、战略布局层面的政策效果^[23]。最后,应努力实现目标规划工具和财务税收工具向高频应用的转变。目标规划工具服务于国家长远全面的发展愿景,统领着一个国家职业教育发展的方向,目标规划工具的合理应用有助于各政策执行主体进一步内化职业教育改革的价值诉求。财务税收工具则可以通过建立完善的财务制度以及对税收政策的灵活调整,一方面,提高资金使用效益促进职业教育的健康发展;另一方面,吸引社会组织参与共同推动职业教育的多元发展。

(三) 优化调试供给型政策工具, 加强政策推动力

首先,参照美国职业教育改革供给型政策工具使用占比,我国应平稳增加供给型政策工具的总体投入,切实发挥其对于扩大职业教育有效供给、提高供给结构对于需求变化的适应性和灵活性作用。其次,推动人才培养工具和资金投入工具的落实,一方面,应实现人才培养工具向更为微观具体的教育主体、教育中介、教育客体等教育三要素的渗透发展,依据“点面结合”的原则,根据职业教育内部存在的具

体问题,有针对性地提出政策支持;另一方面,要实现资金投入工具的创新性发展。在健全经费投入的基础上,拓宽职业教育办学筹资渠道,提升资金分配效益,如可以适当借鉴美国以“奖优”谋“塑优”的竞争性拨款模式,推动地方政府与企业的积极参与,精准服务区域经济发展^[24]。最后,加大师资支持、基础设施和信息服务三类工具的使用力度。高质量的师资队伍是促进职业教育公平、提升职业教育质量的关键所在。基础设施建设事关职业教育现代化的物质基础。信息服务则能通过实现劳动力市场信息数据共享保证职业教育及时响应劳动力市场需要,并始终与区域经济发展的优先领域相一致。因此,中央政府应加快完善职业教育师资建设、基础设施建设和信息服务的政策体系,为实现职业教育现代化提供坚实的物力和智力、信息与技术保障。

(四) 着力增补需求型政策工具, 增强政策拉动力

首先,从需求型政策工具总体占比来看,中美需求型政策工具使用频次均为三类政策工具中占比最低的一类工具,但与美国相比中国需求型政策工具亦存在明显的差距。因此,未来中国职业教育改革应着力增补需求型政策工具,激活职业教育发展的市场、促进社会各方的多元治理和协同参与。其次,应促进企业合作工具和市场塑造工具的落实。一方面,将教育部门与企业部门的合作互动贯穿于职业教育实施的全过程,进一步确保企业依法履行实施职业教育的义务;另一方面,可借鉴美国相关经验,不断建构和完善职业教育的关键性绩效指标,鼓励社会各界参与职业教育的质量问责,扩大利益相关者的话语权。最后,要加强购买服务工具和国际交流工具的使用。一是政府通过加强购买服务工具的运用,持续提供优质的职业技术培训,采取灵活多样的无门槛培训模式,盘活社会资本,调动社会力量主动参与治理的积极性和主动性,不断扩大职业教育发展的内部需求。二是政府要推动职业教育发展的国际交流,进一步降低办学门槛,让外资能更好地参与举办职业教育,提升本国职业教育的质量水平和国际影响力,以高技能人才国际流动的方式促进职业教育互学互鉴,不断扩大职业教育发展的国际需求。

参考文献

[1]徐国庆,石伟平.21世纪世界职业技术教育发展的课题与展望[J].外国教育资料,2000(6):65-70.

- [2]王梦钰.《加强21世纪职业技术教育法》开启美国职业技术教育新纪元[J].世界教育信息, 2019(16): 75-76.
- [3]陈学飞.教育政策研究基础[M].北京: 人民出版社, 2011: 284-286.
- [4]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京: 中国人民大学出版社, 2003: 170.
- [5]姚松, 曹远航.新时期中央政府教育精准扶贫政策的逻辑特征及未来走向——基于政策工具的视角[J].湖南师范大学教育科学学报, 2019(4): 73-80.
- [6]L. M. McDonnell, R. F. Elmore. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987(9): 133-152.
- [7]A. Schneider, H. Ingram. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. The Journal of Politics, 1990(52): 510-529.
- [8]Howlett. M, Ramesh. M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M]. Oxford: Oxford University Press, 2003: 186.
- [9]Christopher C. Hood. The Tools of Government[M]. London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1986: 2-7
- [10]Rothwell, Zegveld. Reindustrialization and Technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 78-84.
- [11]曲浩. 大国治理与创新 义务教育改革与发展 政策工具选择与优化[M]. 上海: 上海人民出版社, 2015: 22-23.
- [12]刘晓. 美国“制造业回归”战略下的职业教育: 挑战与应对[J]. 当代职业教育, 2017(5): 99-103.
- [13]徐建华, 李季. 经济新常态背景下高等职业教育供给侧结构改革探析[J]. 中国成人教育, 2019(13): 26-28.
- [14]庄西真. 创新·指南·落实——《国家职业教育改革实施方案》解读[J]. 教育与职业, 2019(7): 5-10.
- [15]叶依群. 美国《加强21世纪的生涯与技术教育法》: 背景、特征及影响[J]. 职业技术教育, 2019(3): 62-67.
- [16]梁砾文, 王雪梅. 中美教育信息化愿景、关注焦点与实现路径比较研究——基于我国《教育信息化“十三五”规划》和《美国2016教育技术规划》话语分析[J]. 开放教育研究, 2016(6): 51-57.
- [17]李欢, 林克松. 坚守与拓新: 美国职业教育的最新变革与发展趋向[J]. 教育与职业, 2019(16): 66-72.
- [18]The Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act[EB/OL]. (2018-07-30)[2019-07-15]. <https://www.congress.gov/115/bills/hr2353/BILLS-115hr2353enr.pdf>.
- [19][20]国务院. 国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知[EB/OL]. (2019-01-24)[2019-07-15]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/moe_1777/moe_1778/201904/t20190404_376701.html
- [21]豪利特, M·拉米什. 公共政策研究 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗, 等, 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 138-142.
- [22]贾晨. 政策工具视角下《身体活动全球行动计划(2018-2030)》文本分析及对我国全民健身政策制定的启示[J]. 武汉体育学院学报, 2019(8): 17-22.
- [23]董艳春, 徐治立. 中美创新战略规划政策工具比较研究[J]. 科技进步与对策, 2017(7): 100-104.
- [24]周蕾, 赵中建. 技能危机下的职业教育改革——美国《加强21世纪生涯与技术教育法案》述评[J]. 职业技术教育, 2019(15): 67-73.

Analysis of Similarities and Differences of Vocational Education Reform Policies between China and United States in the New Era

——Based on Perspective of Policy Tools

Li Renjie, Wang Yan

Abstract Vocational education reform, as the basic means of vocational education modernization, plays an important role in optimizing the support of human resources and serving the economic and social development. Based on the perspective of policy tools, this paper makes a quantitative analysis of The National Plan for Implementation of Vocational Education Reform and The Strengthening Career and Technical Education for the 21st Century Act, which are the policy documents of vocational education reform in China and the United States in the new era, and compares the similarities and differences. It is found that under the three policy dimensions, there are many similarities and differences between China and the United States in vocational education reform. In a word, both China and the United States have the common problem of internal structural imbalance of vocational education reform policy tools, while China has the individual problem of external structural imbalance of vocational education reform policy tools. And further identify China's vocational education reform policy tools on the use of four types of issues. Drawing on the relevant experience of the use of policy tools in the United States, this paper puts forward some policy recommendations, such as adjusting and optimizing the overall layout of policy instruments, balancing the allocation of environmental policy tools, optimizing and debugging supply policy tools, and focusing on adding demand policy tools.

Key words vocational education reform; policy text; policy instruments; optimization and innovation

Author Li Renjie, postgraduate of Yunnan Normal University (Kunming 650500); Wang Yan, postgraduate of Yunnan Normal University