



我国职业教育产教融合政策研究*

——基于政策工具理论的文本量化分析

付甜甜 王坤

(云南师范大学, 云南 昆明 650092)

摘要: 产教融合是推进职业教育发展的必由之路。近年来,为促进产教深度融合、校企深度合作,国家出台了一系列职业教育产教融合政策。基于政策工具理论构建了“政策工具—政策目标—政策影响力”三维立体分析框架,对2014—2022年国家层面颁布的21份职业教育产教融合政策文本进行了内容分析。结果显示,政府在政策工具选择上更加青睐命令性工具、职能拓展性工具,权威重组性工具和激励性工具使用不足;在政策目标上更注重产教融合目标的实现,对协同育人目标和社会发展目标重视不足。未来职业教育产教融合政策的制定需基于政策目标合理分配政策工具,重塑权威重组性工具,强化法律规制类和监督评估类工具,调整职能拓展性工具内在结构并加强政府部门之间的协同决策能力,提高政策影响力。

关键词: 产教融合;政策工具理论;政策文本分析;校企合作;1+X证书

中图分类号: G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-9154(2022)03-0068-09

DOI: 10.16851/j.cnki.51-1728/g4.2022.03.015

一、问题提出

近年来,为促进产教深度融合、校企深度合作,国家出台了一系列职业教育产教融合政策。“政策制定后,政策效用的发挥取决于政策工具的选用恰当与否。”^[1]那么,当前政府是如何通过政策工具调控职业教育产教融合过程的?政策工具的使用有哪些特点?新时代应该如何优化产教融合政策工具?这些问题都需要我们深入思考。

目前,研究职业教育产教融合政策的相关文献中,不断涌现出不同视角的研究成果。潘海生等从技术变迁的视角出发,审视了“技术变革—生产复杂程度—技能要求”“企业关注点—政策关注点”的传导机制,挖掘出“政策关注点—生产复杂度”两条分析脉络,规划了12条政策演进路径,并阐释了产教融合政策效力的最优路径。^[2]陈鹏等从话

语分析的视角入手,对产教融合政策文本的生产、分配和消费过程进行分析并提出了意见和建议。^[3]王坤等基于政策协同理论,对产教融合政策的部门协同、措施协同以及目标协同三个维度进行量化分析并给出了政策制定的建议。^[4]也有从政策工具的视角出发去研究,如尤莉等关注政策工具对产教融合政策困境的影响,针对环境面、供给面、需求面政策工具的协调使用提出了产教融合的优化路径。^[5]修南从企业视角分析了产教融合的三种博弈行为。^[6]

既有研究中,虽然不同学者从不同视角为职业教育产教融合政策研究提供了不同的分析框架,但基于政策工具理论视角的研究还比较薄弱,如在研究内容上过于关注政策工具与政策主体间的关联性,而忽略了“手段—目的”的匹配;在研究方法

*基金项目:全国教育科学规划西部项目“新中国70年职业教育‘产教融合’政策的多维研究”(编号:XJA190290)。

作者简介:付甜甜(1996—),云南师范大学职业技术教育学院,硕士研究生,研究方向:职业教育产教融合政策;王坤(1979—),云南师范大学职业教育研究所所长,副教授,博士,研究方向:职业教育政策。

收稿日期:2021-11-29





上也鲜有学者对政策结构和内容进行半量化分析。因此,本研究采用内容分析法,从“政策工具—政策目的”的视角出发,通过对21份国家政策文本的量化分析,剖析目前职业教育产教融合体系中政策工具的运用情况,为今后职业教育产教融合政策的制定与优化提供合理化建议。

二、研究设计与文本编码

(一) 研究思路与设计

政策工具理论从政策的结构性出发,认为政策可以通过同质性单元工具来建构。^[7]詹金斯(Jenkins)提出政府制定政策的过程是一种目标导向行为,“目标”是公共政策制定的标准,政府基于此标准决定手段的选择。^[8]拉斯韦尔(Harold Lasswell)也指出,政策工具的选择过程是目标与手段相匹配的理性过程,只有政策工具的特征与政策环境、目标和目标受众相匹配时,政策工具的效用才能得以发挥。^[9]我国学者彭纪生在建构政策量化模型时也采用了政策力度—政策措施—政策目标分析维度。^[10]

政策文本分析是一项复杂的工作,既要引入政策目标、政策工具等多重要素,也要考查政策效力,即不同部门对政策推动的差异性与关联性影响。因此,笔者基于政策工具理论,以政策工具为X轴,以政策目标为Y轴,以政策影响力为Z轴,构建三维立体分析框架,对近年来国家层面出台的职业教育产教融合政策进行系统评价(见图1)。

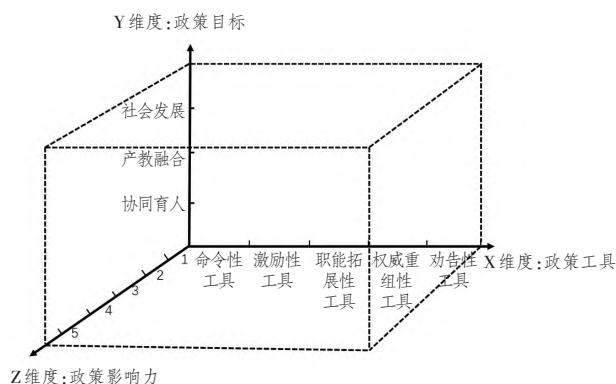


图1 基于政策工具的产教融合政策分析框架

1.X 维度: 政策工具

明确政策工具的内在维度是开展政策工具研究

的重要环节。美国学者罗斯威尔(Rothwell R)和赛格菲尔德(Zegveld W)将政策工具分为供给型、环境型和需求型三类;^[11]加拿大学者迈克尔·豪利特(Michael Howlett)和M·拉米什(M.Mamesh)将政策工具分为强制性、混合性和自愿性三类;^[12]美国公共政策学家麦克唐纳尔(Lorraine M.McDonnell)和埃尔莫尔(Richard F.Elmore)则将政策工具划分为命令性、激励性、职能拓展性、权威重组性和劝告性五类。^[13]这些分类中,麦克唐纳尔等的政策工具分类方式更为具体和细致,综合考虑了政府的特性、目标群体的特性、制度要素、舆论宣传等要素,且强调政策目标与手段间的选择关系、手段与问题间的适切性,^[14]为人们审视具体政策作用类型提供了“特写镜头”。^[15]因此,本研究选取麦克唐纳尔等的政策工具分类方式来研究产教融合政策工具的使用情况。

2.Y 维度: 政策目标

从产教融合的顶层设计来看,政策目标可以概括为:(1)育人机制多元化,包括支持社会力量办学、拓宽企业参与途径及其他形式的办学;(2)实现教育和产业两大系统融合,包括学科专业设置对接新兴产业、课程内容紧跟行业职业标准、人才培养规格与质量对接市场需求等;(3)促进社会发展,包括产教融合促进区域发展,针对失业人员、退伍军人及转岗人员的就业与创业等。因此,本研究认为产教融合政策目标包括协同育人、产教融合、社会发展三个维度,且三个维度之间存在依次递进的逻辑关系。其中,协同育人是产教融合的基础,产教融合是社会发展的基础,即充分发挥市场的力量,鼓励社会多元主体参与职业教育办学,促进产业链与教育链深度融合,最终解决就业、发展等社会问题。

3.Z 维度: 政策影响力

政策影响力越高,政策内容就越能得到充分实施,政策实施效果也越接近预期目标。在本研究中,产教融合政策影响力包括政策力度与政策关联度两个维度。

借鉴彭纪生的政策力度计分法,即根据国家行

政权力结构与政策类型将政策力度的计分划分为四个等级,^[16]分值依次为1~5分。政策关联度通过发文机构的数量来衡量,分值范围为1~5分。对政策力度积分与政策关联度积分进行加权赋值即为政策影响力^[17](见表1)。

表1 2014—2022年国家职业教育产教融合

政策影响力赋分表

政策影响力			
政策力度		政策关联度 (联合发文机构数)	
通知、公告	1分	<3个	1分
国家部委的意见、办法、暂行规定	2分	≥3个	2分
中共中央、国务院颁布的通知	3分	≥10个	3分
中共中央、国务院颁布的意见、决定	4分	全部	4分
人民代表大会及其常务委员会颁布的法律法规	5分	全部	5分

(二) 政策文本选择与编码

1. 文本选择

经济发展方式决定着职业教育的发展方向。随

着我国经济发展方式从粗放转向集约,从追求速度转向内涵式发展,职业教育越来越重视市场的力量,重视产业系统与教育系统的深度融合,职业教育政策话语也从允许“社会力量办学”变为“充分发挥市场机制的引导作用”。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》的出台,奠定了市场化机制在职业教育发展中的引领性作用。^[18]本研究以2014—2022年国家产教融合政策文本为研究样本,统计截至2022年4月30日,文本来源为中国政府网、中华人民共和国国务院官网及国务院其他直属部委的官网等。在政策文本搜集过程中进行了两次样本过滤筛选:以关键词进行检索,如“职业教育”“产教融合”“校企合作”,剔除相关度较低的样本;采用精读的方式,选择能够深度体现教育系统与产业系统融合、可以明确表达政府对深化产教融合态度的文本(如意见、方案、决定、规划等),最终从55份文件中选出21份作为最终的研究样本(见表2)。

表2 2014—2022年国家职业教育产教融合政策文本基本情况

编号	文件名称	发布时间 (年)	发文机构/发布机关
01	《国务院关于加强加快发展现代职业教育的决定》	2014	国务院
02	《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》的通知	2014	教育部等六部门
03	《关于开展现代学徒制试点工作的意见》	2014	教育部
04	《高等职业教育创新发展行动计划(2015—2018年)》	2015	教育部
05	《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》	2015	教育部
06	《关于深入推进职业教育集团化办学的意见》	2015	教育部
07	《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》	2017	国务院办公厅
08	关于印发《职业学校校企合作促进办法》的通知	2018	教育部等六部门
09	《国务院关于印发国家职业教育改革实施方案的通知》	2019	国务院
10	《关于教育支持社会服务产业发展 提高紧缺人才培养培训质量的意见》	2019	教育部办公厅等七部门
11	《关于印发国家产教融合建设试点实施方案的通知》	2019	国家发展改革委等六部门
12	关于印发《建设产教融合型企业实施办法(试行)》的通知	2019	国家发展改革委和教育部
13	《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》	2019	教育部和财政部
14	关于印发《职业院校全面开展职业培训 促进就业创业行动计划》的通知	2019	教育部办公厅等十四部门
15	关于印发《深化新时代职业教育“双师型”教师队伍建设改革实施方案》的通知	2019	教育部等四部门
16	关于印发《教育部产学研合作协同育人项目管理办法》的通知	2020	教育部办公厅
17	关于印发《现代产业学院建设指南(试行)》的通知	2020	教育部办公厅、工业和信息化部办公厅
18	关于印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》的通知	2020	教育部等九部门
19	《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》	2021	中共中央办公厅、国务院办公厅
20	关于印发《关于全面推行中国特色企业新型学徒制加强技能人才培养的指导意见》的通知	2021	人力资源社会保障部、财政部、国务院国资委、中华全国总工会、全国工商联
21	《中华人民共和国职业教育法》	2022	全国人民代表大会常务委员会



2. 单元编码

本研究以职业教育产教融合政策文本的具体条款作为分析的基本单元。按照“政策编号—条款编号—政策工具—政策子工具—政策目标—政策子目标”的方式进行编码^①，如“18-626-3-10-2-5”

表3 部分国家职业教育产教融合政策文本计量分析编码

序号	政策名称	相关条款	要点编码
01	《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》	调整完善职业院校区域布局,科学合理设置专业,健全专业随产业发展动态调整的机制……	1-1-1-2-2-4
		引导和鼓励社会力量参与的政策更加健全	1-2-5-14-1-2
……	……	……	……
18	《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》	围绕关键核心技术,推动公共教学资源 and 实训资源共建共享	18-626-3-10-2-5
……	……	……	……

表示政策内容单元来源于编号为18的政策文本《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》中的第626条政策条款,使用的政策工具是职能拓展性政策工具,政策子工具类型为资源开发,政策目标为产教融合,政策子目标为产教供需双向对接。根据本文的研究目的及研究主题,共计编码800条条款,部分编码明细如下(见表3)。政策工具和政策目标各维度构成情况如下(见表4,表5)。

三、我国职业教育产教融合政策文本统计分析

(一) X 维度分析

在对产教融合政策文本编码过程中,共涉及条款800条,使用的政策工具数为1,334个。政策工具的分析量化统计结果显示,命令性政策工具使用频次最高,共有467条,占比35%;职能拓展性工具次之,共有418条,占比31.3%;劝告工具和权

表4 政策工具各维度构成情况

政策类型	工具名称	描述	政策条款示例
命令性工具	明确责任	明确政府、企业、学校等主体在产教融合中的主要职责或义务	政府主要负责规划战略、制定政策、依法依规监管企业应当依法履行实施职业教育的义务……
	宏观要求	对产教融合的整体规划和要求(顶层设计)	调整完善职业院校区域布局,科学合理设置专业,健全专业随产业发展动态调整的机制……
	法规约束	以法律法规的名义所做出的各种规定	职业学校、企业在合作过程中不得损害学生、教师、企业员工等的合法权益;违反相关法律法规规定的,由相关主管部门责令整改,并依法追究相关单位和人员责任
	监督评估	对产教融合过程监督和评估	……加强对企业开展校企合作的监督、指导……
激励性工具	政策优惠	包括对企业和社会力量办学给予的财政政策优惠等	……对进入目录的产教融合型企业给予“金融+财政+土地+信用”的组合式激励,并按规定落实相关税收政策
	报酬与补贴	包括对单位、师傅、教师、学生的报酬或者补贴等	职业院校通过校企合作、技术服务、社会培训、自办企业等所得收入,可按一定比例作为绩效工资来源 专业教师可按国家规定在校企合作企业兼职取酬
职能拓展性工具	政策支持	参与途径拓展、流程简化、自主招生、分类招生等	积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育;探索发展股份制、混合所有制职业院校,允许以资本、知识、技术、管理等要素参与办学并享有相应权利
	制度建设	弹性学制与学分制、“双证书”制度、聘任制等	积极推进学历证书和职业资格证书“双证书”制度
	模式推广	培养模式、教学模式、顶岗实习模式等	推行面向企业真实生产环境的任务式培养模式 推行项目教学、案例教学、工作过程导向教学等教学模式
	资源开发	课程、培养方案、实训基地、职教集团、成果转化、信息服务平台等	校企共同研究制定人才培养方案,及时将新技术、新工艺、新规范纳入教学标准和教学内容,强化学生实习实训
	能力提升	行业指导能力、教师教学及科研能力等	完善职业学校和高等学校教师实践假期制度,支持在职教师定期到企业实践锻炼
权威重组性工具	制度改革	教学改革、评聘制度改革等	建立企业经营管理和技术人员与学校领导、骨干教师相互兼职制度
	资源重组	区域间资源、学校间资源、行业间资源、企业间资源	推动企业工程技术人员、高技能人才和职业院校教师双向流动
劝告性工具	鼓励	支持、引导、鼓励	鼓励有关部门、行业、企业共同建设互联互通的校企合作信息化平台,引导各类社会主体参与平台发展、实现信息共享
	宣传	宣传动员、舆论引导等	做好宣传动员和舆论引导,……引导形成学校主动服务经济社会发展、企业重视“投资于人”的普遍共识,积极营造全社会充分理解、积极支持、主动参与产教融合的良好氛围

表5 政策目标各维度构成情况

政策目标	政策子目标	描述	政策条款示例
协同育人	企业主体地位提升	包括拓宽企业的参与途径等	鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育、高等教育
	多元化主体参与(社会力量)	允许社会力量办学等	支持和规范社会力量兴办职业教育培训,鼓励发展股份制、混合所有制等职业院校和各类职业培训机构
	其他形式促进协同育人(学校)	包括鼓励职业院校自办企业、给予职业院校自主权等	职业院校应当根据自身特点和人才培养需要,主动与具备条件的企业在人才培养、技术创新、就业创业、社会服务、文化传承等方面开展合作
产教融合	专业建设适应产业升级(学校)	学科专业对接产业链、创新链	推动学科专业建设与产业转型升级相适应
	产教供需双向对接(行业)	根据市场供求来调节人才培养类型、规模等	积极支持行业组织制定深化产教融合工作计划,开展人才需求预测、校企合作对接、教育教学指导、职业技能鉴定等服务
	“两张皮”问题消弭:质量提升	包括在培养方案、基地建设、成果转化、师资培训等方面开展合作(评聘制度、“双师型”教师培养、政府职能转变等)	校企共同研究制定人才培养方案,及时将新技术、新工艺、新规范纳入教学标准和教学内容,强化学生实习实训
促进社会发展	经济发展	包括产教融合服务于区域经济发展、服务于产业转型升级	同步规划产教融合与经济社会发展
	扩大就业创业	包括针对失业人员、退伍人员等的培训、提升国家整体的就业率等	支持职业院校与行业企业合作开设大学生、退役军人就业技能训练班
	技术技能积累	包括对复合型技术技能人才的培养、职业教育体系构建等	制定多方参与的支持政策,推动政府、学校、行业、企业联动,促进技术技能的积累与创新

威重组性工具分别为193条和168条,占比分别为14.5%和12.6%;激励性政策工具最少,只有88条,占比6.6%。在产教融合政策工具的使用上,表现出一定的不均衡现象,对命令性工具的依赖较大;另一方面为促进产教深度融合,尽管设置了较多的职能拓展性工具,然而激励性工具和权威重组性工具使用不足导致其效用发挥受阻,结果是产教融合“壁炉现象”犹存。

同时,政策工具的二级分类(政策子工具分类)统计结果(见表6)显示,在命令性政策工具内部,二级分类中占比由低到高依次是法律规制类(占比5.6%)、监督评估类(占比3.6%)、明确责任类(占比8.9%)和目的要求类(占比16.9%)。由此可见,国家较少从法律层面对不同主体的行为进行约束,对产教融合政策实施的监督缺位。在职能拓展性工具中,政策工具的内部结构失调,我们可以发现政府的侧重点在校企共同开发资源方面,如共同开发人才培养方案、共建实训基地等方面;对“模式推广”“制度建设”等政策子工具的使用力度不足。在激励性政策工具内部,政策优惠占比超过50%,足以见得为促进企业融入职业教育,政策优惠力度之大。尽管政府通过金融、土地、信用等

政策优惠来激发企业参与产教融合的主动性,然而诸如此类激励性政策工具的总体使用力度依旧较弱。在权威重组性政策工具中,“制度重建”和“资源重组”政策子工具的使用率均较低,可以看出尽管政府意识到市场力量的加入对职业教育发展的关键性作用,但是在制度变革方面并未做出实质

表6 政策工具一级、二级分类及占比情况

政策工具类型	政策子工具	数量(条)	百分比(%)
命令性政策工具	明确责任	119	8.9
	目的要求	225	16.9
	法律规制	75	5.6
	监督评估	48	3.6
激励性政策工具	政策优惠	55	4.1
	报酬与补贴	33	2.5
职能拓展性政策工具	政策支持	64	4.8
	制度建设	39	2.9
	模式推广	18	1.4
	资源开发	206	15.4
	能力提升	91	6.8
权威重组性政策工具	制度改革	118	8.9
	资源重组	50	3.7
劝告性政策工具	鼓励	120	9.0
	宣传	73	5.5



性调整。在产教融合中,政府、行业、企业和学校之间均有人力资源、物力资源、权利资源等的重组,如行业间的联合来实现资源共享以求共同进步等,这里政策工具使用显著缺失。

(二) Y 维度分析

在Y维度的一级统计分类中,产教融合目标居首,共计736个,占比55.2%;协同育人目标次之,共计349个,占比26.2%;社会发展目标共计249个,占比18.7%。

在三种政策目标的二级分类中,在产教融合目标中,使用频率较高的是命令性工具和职能拓展性工具;其次是劝告性工具和权威重组性工具;偏低的是激励性工具。说明政府比较重视产教融合目标实现,对协同育人目标重视不足。在协同育人目标中,使用频率较高的是命令性工具和职能拓展性工具,分别为98条和100条;偏低的是激励性工具,共计24条。在社会发展目标中,使用频率较高的命令性工具和职能拓展性工具;偏低的是激励性工具、权威重组工具和劝告性工具。从三种政策目标之间的递进逻辑来看,政策工具与政策目标存在不匹配的问题,“地基尚未建牢,焉能打桩盖房”(见表7)。

图7 政策目标—政策工具二维分析

政策目标	政策工具(条)					合计 (条)
	命令性 工具	激励性 工具	职能拓展 性工具	权威重组 性工具	劝告 工具	
协同育人	98	24	100	67	60	349
产教融合	260	45	245	76	110	736
社会发展	70	20	76	36	47	249
合计(条)	428	89	421	179	217	1,334

(三) Z 维度分析

对政策影响力维度的分析主要是在政策工具统计的基础上,根据各个政策文本不同的政策力度与政策关联度积分,进行加权赋值,最终得到量化评价。通过对政策样本的政策影响力得分统计,影响力最大的四份文件分别是表中的21,07,01,02,得分分别为920,670,570,351。研究发现,2022年《中华人民共和国职业教育法》以920分领跑影响力排行榜。从发文机构看,政策影响力高的产教融合政策是人民代表大会常务委员会发文,前四名中,人民代表大会常务委员会发文1份,国发文件1份,国办发文件1份,六部委联合发文1份。从政策影响力分值来看,人民代表大会常务委员会发文的政策影响最高,国务院发文的政策影响力是国家直属部委联合发文或单独发文影响力的两倍。由此可见,未来产教融合发展的政策引领应继续坚持国务院引领,提升产教融合领导机构档次,部委级文件中,要以多部委联合的形式发文,扩大影响力,有效增强资源的整合力度。从年度政策影响力分值之和的排名来看(见图2),2014年、2019年和2022年是产教融合政策繁荣的时期。

四、新时期我国职业教育产教融合政策体系的优化策略

(一) 基于政策目标合理分配政策工具

从政策目标—政策工具的交叉分析来看,产教融合政策工具供给偏好明显,表现为政府较为重视教育链与产业链的融合,但对协同育人和社会发



图2 2014—2022年度产教融合政策影响力情况



具、权威重组工具和劝告性工具使用不足。产教融合的基础是社会力量充分融入职业教育实现协同育人,前提关涉欠妥,政策效力必然大打折扣。未来职业教育产教融合政策应向协同育人目标适当倾斜,即政府应关注对企业沉没成本流失的补偿,包括对企业人力资本、时间成本、培养成本流失的补偿;建立“清单制度”,^[9]明确政府的权利义务,扩大企业参与职业院校治理的自主权,赋予企业更恰当的决策权和话语权,真正实现协同育人;以优秀案例引导之,吸引企业积极参与职业教育产教融合。

(二) 重塑权威重组性工具

目前产教融合过程中,虽然政府的助推力十足,但企业参与办学的主动性不足,究其原因缺乏权威重组性工具的加持,即除地方性财政、税收政策不够细化等问题外,政府各部门之间权责不清、利益各异,行政指令代替市场行为现象屡见不鲜,最终市场作用得不到充分发挥,企业也无法真正与教育系统融合。

与普通教育相比,市场特征明显影响着职业教育的治理结构,如职业教育招生方案需考虑市场人才需求特征,培养目标须围绕岗位核心能力,培养内容应包含职业领域知识体系,培养手段应以情景化的学校职业教育为主。因此,职业院校应拥有更多的自主权,市场也应在职业教育领域发挥应有的作用。

(三) 强化法律规制类和监督评估类工具

从上述对命令性政策工具的分析不难看出,目前我国产教融合政策尚存在法律规制不健全、监督评估机制不完善等问题。一方面,国家层面尚未出台促进产教融合的专门性法律法规,对不同主体的行为强制性约束力不足;另一方面尚未形成多元化的产教融合监督与评价机制。未来,国家要不断完善职业教育产教融合体制机制,加快出台职业教育产教融合专门性法律法规,构建完善的产教融合监督评价机制等;地方政府应明确区域产教融合的评价标准,严厉打击产教融合过程中的“钻空子”行为,严惩侵犯学生自身利益的行为;第三方监督与

评价组织应对专业与区域产业对接、课程标准与行业标准对接等产教深度融合内容进行严格把关;校企内部监督与评价组织应对产教融合全过程进行严格审核,包括校企合作协议的签订、人才培养方案的制定、实训基地的使用等;通过问卷和访谈等形式了解社会人员对产教融合效果的评价。

(四) 调整职能拓展性工具内部结构

尽管在职业教育产教融合政策中,职能拓展性工具的使用频率较高,但由于其内部结构失衡,活力明显不足,表现为“资源开发”工具使用频率过高,而“制度建设”和“模式推广”等政策工具使用频率偏低。“资源开发”固然重要,但需要借助“制度建设”和“模式推广”发力。产教融合的重心在于借助校企之间资源的相对互补实现资源共享,如行业、企业联合学校制定人才培养方案、开展职业技能鉴定、强化学生实操能力等,但在现实中同时满足校企双方资源的情况少之甚少,导致两者无法深度融合,因此加强“制度建设”和“模式推广”是非常必要的,如“1+X”证书制度下,政府将“X”(技能证书)的认定交给行业企业来做,促进产教深度融合,如建立独立的校企教师薪酬体系解决校企之间教师互兼互薪的问题。

(五) 加强政府部门协同决策能力

顶层规划完成后,主客观等多种因素会导致部门间协同性不足。目前,产教融合过程中存在制度固化现象,如下级部门没有经过沟通协调,颁布了较多重复性的政策;在产教融合、校企合作的方式方法方面,缺乏因地制宜的灵活性,更多的是照搬照抄,如大多从“金融、土地、教育、税收”等宏观层面调动企业参与产教融合的积极性等。为有效发挥政策影响力,各地方政府应考虑部门的定位,出台相应法律法规,制定配套政策实施细则,如为切实落实“金融+土地+税收”这一政策优惠,国家税务总局、自然资源部、人民银行等不同机构应联合制定相关优惠政策落地细则,包括不同主体所能享受到的优惠标准以及不同优惠标准的计算方式等、优惠政策享受不足的投诉渠道等。





注释:

①1.编码格式:政策编号—条款编号—政策工具—政策子工具—政策目标—政策子目标。2.政策工具类型编码:1=命令性工具,2=激励性工具,3=职能拓展性工具,4=权威重组性工具,5=劝告性工具。3.政策子工具类型编码:1=明确责任,2=宏观要求,3=法规约束,4=监督评估,5=政策优惠,6=报酬与补贴,7=政策支持,8=制度建设,9=模式推广,10=资源开发,11=能力提升,12=制度改革,13=资源重组,14=鼓励和引导,15=舆论宣传。4.政策目标类型编码:1=协同育人,2=产教融合,3=社会发展。5.政策子目标类型编码:1=企业主体地位提升,2=多元主体参与,3=其他形式,4=专业建设适应产业升级(学校),5=产教供需双向对接(行业),6=“两张皮”问题消弭:质量提升,7=经济发展,8=扩大就业创业,9=技术技能积累。

参考文献:

- [1]吕志奎.公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角[J].太平洋学报,2006(5):7-16.
- [2]潘海生,宋亚峰,王世斌.职业教育产教融合政策框架建构与困境消解[J].吉首大学学报(社会科学版),2019(4):69-76.
- [3]陈鹏,王辉.我国产教融合政策的生产、分配与消费——话语分析的视角[J].教育研究,2019(9):110-119.
- [4]王坤,沈娟,高臣.产教融合政策协同性评价研究(2013-2020)[J].教育发展研究,2020(17):66-75.
- [5]尤莉,钱丽明,王晓梅.高等职业教育产教融合政策工具分类及优化路径——基于2010—2019年国家政策文本的量化分析[J].重庆高教研究,2021(3):99-110.
- [6]修南.企业深度参与产教融合的博弈、障碍及消解[J].当代职业教育,2022(1):81-88.

[7]王家合,杨德燕,杨嫒.促进公共文化服务政策工具与目标的协同匹配[J].新视野,2020(5):62-66.

[8]William I.Jenkins, Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective, London: Martin Robertson, 1978: 87.

[9][美]盖伊·彼得斯,[美]弗兰斯·K·M·冯尼斯潘.公共政策工具:对公共管理工具的评价[M].顾建光译.北京:中国人民大学出版社,2007:49.

[10]彭纪生,孙文祥,仲为国.中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978-2006)[J].科研管理,2008(4):134-150.

[11]Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology [M]. New York: Logman Group Limited, 1985: 100-115.

[12]张大蒙,李美桂.政策工具视角:中国汽车产业政策的主要问题与对策研究[J].工业技术经济,2015(1):3-11.

[13]李宁.乡村教师生活待遇政策执行研究[D].长春:东北师范大学,2019:66-68.

[14]McDonnell, L. M. & Elmore, R. F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987(2): 138, 133-152.

[15][美]弗朗西斯·C.福勒.教育政策学导论(第2版)[M].许庆豫译.南京:江苏教育出版社,2007:229.

[16]彭纪生,孙文祥,仲为国.中国技术创新政策演变与绩效实证研究(1978-2006)[J].科研管理,2008(4):134-150.

[17]芦胜男,刘冬磊,王子朴.基于政策工具视角下我国体育消费政策分析——基于37份国家政策文本的内容分析(2014-2019)[J].武汉体育学院学报,2021(1):51-58.

[18]李政,徐国庆.我国职业教育治理结构转型:内涵、困境与突破[J].西南大学学报(社会科学版),2020(4):78-85.

[19]程文浩.国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J].人民论坛·学术前沿,2014(9):90-95.

责任编辑 黎恩



Research on the Policy of Integration of Vocational Education with Industry in China's Vocational Education

——Text Quantitative Analysis Based on Policy Instrument Theory

FU Tiantian, WANG Kun

(Yunnan Normal University, Kunming Yunnan 650092)

Abstract: The integration of vocational education with industry is necessary to promote vocational education development. In recent years, in order to promote the integration of vocational education with industry and the cooperation between enterprises and colleges, China has issued a series of policies on the integration of vocational education with industry in vocational education. Based on the policy instrument theory, this paper constructs a three-dimensional analysis framework of "*policy instruments—policy targets—policy influence*" and makes a content analysis of 21 vocational education integration policy texts promulgated at the national level from 2014 to 2022. The result shows that the government favors the command tool and the function expanding tool in the policy tool choice, but the authority reorganization tool and the incentive tool use insufficiently. Regarding policy objectives, they pay more attention to the realization of the goal of integration of vocational education with industry, and pay less attention to the goal of collaborative education and social development. In the future, the formulation of the policy of integration of vocational education with industry in vocational education should reasonably allocate policy tools based on policy objectives, reshape the tools of authority reorganization, strengthen the tools of legal regulation and supervision and evaluation, adjust the internal structure of functional expansion tools and strengthen the collaborative decision-making ability among government departments to improve policy influence.

Keywords: integration of vocational education with industry; policy instrument theory; policy text analysis; cooperation between enterprises and colleges; 1+X certificate