

# 我国高等职业教育政策工具的选择偏好及改进策略

祁占勇, 宋宇

(陕西师范大学 教育学部, 陕西 西安 710062)

**摘要:**对高等职业教育政策选择偏好进行研究有助于完善高等职业教育政策体系,推动政策实践运作。当前,我国高等职业教育政策工具选择存在着权威工具使用过度化、激励工具使用低频化、能力工具使用片面化、学习工具使用粗疏化等问题。因此,新时代高等职业教育政策工具的时代转向应从凸显协同特征以增强权威工具执行效果,激发教师热情以充分发挥激励工具效用,完善基础建设以提高能力建设工具运用,立足特色优势以深入发挥学习工具的功能等方面着手,不断优化高等职业教育政策工具选择。

**关键词:**高等职业教育;政策工具;政策偏好;改进策略

**中图分类号:** G710 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-413X(2022)05-0091-11

**DOI:** 10.13763/j.cnki.jhebnu.esse.2022.05.012

高等职业教育兼有“高等性”和“职业性”,在高等教育领域承担着优化和调整高等教育结构的重要使命,在职业教育领域扮演着作为现代职业教育体系中重要环节的角色。改革开放以来,为适应国家在高等教育和职业教育领域战略的调整,我国高等职业教育在不同时期呈现出不同的实践形式和发展主题,积累了丰富的高等职业教育政策。高等职业教育政策的实施以政策工具为载体,政策工具是为了实现一定的政策目标而采取的机制、手段、方法与技术<sup>[1]</sup>。对高等职业教育政策工具进行研究,不但有助于完善我国高等教育政策体系,还有助于促进我国高等职业教育的健康可持续发展。

以“高等职业教育政策”为主题词在中国知网进行检索,从1995年至今,我国高等职业教育政策的关注度呈波动状态。依据研究文献所形成的关键词共现网络图可知,研究者对我国高等职业教育

政策的研究主要有三个方面:一是高等职业教育政策变迁研究<sup>[2][3][4]</sup>,同时,也有对不同历史时期的短期职业大学<sup>[5]</sup>、三改一补<sup>[6]</sup>、示范性院校建设<sup>[7]</sup>等单个政策的关注;二是高等职业教育人才培养政策研究<sup>[8][9]</sup>;三是高等职业教育专业设置政策研究<sup>[10][11][12]</sup>。总体来看,当前学者大多以政策变迁的视角对我国高等职业教育相关政策进行研究,从政策本身出发的研究较少;在研究内容方面主要以相关政策的演进逻辑、实施现状、执行路径、调适策略为主,对政策工具选用的现状、特点的研究较少;政策的选取以高等职业教育这一宏观议题进行政策分析为主,对高等职业教育政策具体领域如经费、教师、课程与教学进行政策分析的相关研究较少。因此,以政策工具为视角,以计量分析政策文本为手段,探析我国高等职业教育政策所选用的政策工具偏好与困境,助力我国高等职业教育政策工具选择的优化。

收稿日期:2022-03-20

基金项目:教育部哲学社会科学后期资助重大项目“基于乡村振兴的农村职业教育发展战略研究”(21JHQ017)

作者简介:祁占勇(1978-),男,宁夏彭阳人,教授,博士生导师,教育部青年长江学者,主要从事职业教育政策方面的研究;

宋宇(1998-),男,江苏宿迁人,硕士研究生,主要从事职业教育政策方面的研究。

## 一、我国高等职业教育 政策工具分析框架与计量分布

### (一) 分析框架

20世纪80年代以来,政策工具被广泛应用于政策分析当中,因为政策工具有助于深入理解政策设计中的理念、目标、执行等,同时研究其变革并提供可行性建议,从而提升政策效能。1990年,施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)基于行动者行为假设,将政策工具分为五大类,即权威工具(Authority Tools)、激励工具(Incentive Tools)、能力工具(Capacity Tools)、符号和规劝工

具(Symbolic and Hortatory Tools)及学习工具(Learning Tools)<sup>[13]</sup>,这一政策工具的分类依据是影响目标群体依照政策意图行动的因素。

运用该政策工具框架来分析高等职业教育政策工具具有较强的適切性(见表1)。一方面,这一政策工具与高等职业教育政策工具的分类方法和政策维度较为契合,如法律授权或批示后采取行动、相关利益激励后采取行动、能力缺乏但在经受培训后采取行动、确立清晰目标导向后采取行动等;另一方面,施耐德和英格拉姆的分类是将政策目标与目标群体的行为动机联系在一起,细致性强、层次多,有助于进一步研究高等职业教育政策。

表1 施耐德和英格拉姆政策工具分类

类别	具体内容	表现形式
权威工具	权力处分	政府利用相关权力对开展高等职业教育的个人或群体的行为进行处置与处罚等
	机构管理	对高等职业教育进行引导与管理事项权限的规定,以及对参与高等职业教育活动事项权限的规定,包括准入/退出、管理、权限等管制
	财务管制	对高等职业教育系统经费的管制,如办学机构的资金来源、奖学金的获得方式、学费的收取等
	人事管制	对高等职业教育系统人事的管制,如人员待遇、聘用、分类、薪酬等
激励工具	财政激励	对从事高等职业教育的个人或机构在达到一定标准时提供国家财政方面的激励
	身份优待	因符合政策标准而获得相应身份认定后享有的身份所带来的便利或优待
	绩效评估	对科研能力或教学研究能力进行评估,设定声誉获得及拨款或资金享有指标与标准
	利益奖励	对从事高等职业教育的个人或组织进行的精神奖励或物质奖励,如表彰、奖金
能力建设工具	财政保障	对从事高等职业教育的个人或组织提供专项财政补助或提供相应的贷款,以保障其顺利从事高等职业教育
	基础建设	对高等职业教育的基础建设,如工作或生活基础设施、实训基地等的建设
	管理运行	相关部门的设置、管理、协调机制,如政产学研合作机制
	技能培训	通过各类技能培训与学习,培养高等职业教育所需人才,为相关组织与机构配备优质人力资源
符号和规劝工具	信息平台	为保障个人或机构能够及时获取与发布相关信息,保证与社会的信息对等而建设的信息平台,包括产业升级变化、人才交流等信息共享平台
	价值倡导	表达高等职业教育的重要性及对相关价值观的比喻与符号,通常是正式场合或文件中所提的简短的标签类表述
	理据	阐述高等职业教育相关政策的机理与价值,如政策制定的原因、原则等
	典型	树立高等职业教育的典型与示范,如示范高职院校
学习工具	劝诫	鼓励与劝诫从业人员使用恰当的方式,引导从业人员加深对各项政策的思考与理解
	权利下放	赋予高校或个人更多自主权,激发其创造力,如管理权、人员聘用权、资金使用权及利益分配权等
	战略规划	设置目标愿景及发展规划以引导个人或组织从事高等职业教育
	基层参与	引导基层组织或个人参与政策制定和决策,旨在提高政策的有效性与针对性以及加深基层组织与人员对政策的认识与理解
	自我评估	提倡各地区政府或单位进行自我评估,引导其在充分了解自身特色与定位的基础上进行政策规划,结合自身特征与需求合理开展高等职业教育

首先,权威工具是指政府利用其合法权力,在指定环境下授予命令、许可或禁止,具有强制性、规范性等特点;其次,激励工具是指政府依靠切实的回报,诱导或鼓励目标群体认同政策及推动实施的正面鼓励工具,具有激励性、宽泛性等特点;第三,能力建设工具是指为目标群体提供信息、培训、教育和资源,以帮助其决策或开展活动,具有客观性、实际性等特点;第四,符号和规劝工具是指以价值观的引导及从群体内部理念出发对其进行鼓动或劝导,通过其认可政策价值或树立共同目标从而使其自发地实施政策行为,具有自发性、无形性等特点;最后,学习工具是指虽然没有明确与限定的行为模式去驱使目标群体采取行动,但在大的框架下为其提供行为思路以增强其行为过程的判断能力,如将权利下放或作出统一的战略规划,个人或群体可以依据其实际状况在一定程度上变通执行等,具有分散性、灵活性等特点<sup>[14](P7)</sup>。这五种工具内涵和特点不同,但是相辅相成,形成完整的行为特征政策工具分类。

## (二) 政策选择

第一,以改革开放后至今作为时间范围限定。建国后,由于时代的变迁,我国发展职业教育以中等职业教育为主,直至20世纪80年代,国民经济逐步恢复正常发展,《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981-1985)》首次提出要增加专科比重,为高等职业教育政策发展奠定了基础。此后,高等职业教育相关政策出台进程逐渐加快,渐成体系。第二,政策内容对高等职业教育表现形式进行了全方位覆盖。高等职业教育主要体现在以下两方面,即以增加专科比重、明确职业大学地位等为主的“扩规模”以及改善办学条件、提高办学质量等为主的“提质量”,同时高等教育职业教育不仅涉及教育机构相关财政的支持与管制、机制运行的管理与服务、权利义务的享有及履行等,还包含人才激励、教师技能培训和绩效评估等。因此,本文选取政策包含:劳动就业政策、体制优化政策、专业建设政策、校企合作政策、德育建设政策、东西部及城乡协同发展政策、人才引进等高等职业教育交流与合作相关政策,政策既涉及宏观方面,包括对高等职业教育的理念引导与价值观倡导等内容,也涉及微观层面,包括对于高等职业教育具体领域如人事、财务等

相关规定。第三,选取中央政府层面颁布的高等职业教育相关政策。由于各地经济、文化甚至地理因素的影响,地区开放程度不同,对于高等职业教育推行程度也不尽相同,导致各地区出台的政策较为繁杂,因此,主要梳理国家层面的高等职业教育政策文件,而不涉及地方层面的政策文件。第四,选取中共中央、国务院及各部委下发政策及文件,包括法律、意见、通知、决定、规划、纲要等一系列政策文本,这些文件旨在完善高等职业教育体系建设、规范高等职业教育人员的教育教学等行为、明确高等职业教育各主体权责以及鼓励相关行为主体积极从事高等职业教育工作。

依据以上选择政策文本的标准,访问各政府部门的门户网站及网络数据库,收集到政策文件并查缺补漏,最终选取了68份政策文本作为研究的有效数据。其中最早为1980年教育部发布的《中共中央关于转发全国劳动就业会议文件的通知》,从政策文件颁布的数量来看,多年来我国高等职业教育政策呈动态波动样态,我国高等职业教育政策颁布的数量在2002年处于峰值(见图1)。

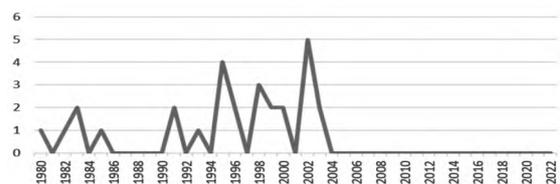


图1 我国高等职业教育相关政策颁布年份分布

通过对政策文本进一步分析发现,高等职业教育政策类型主要是一系列通知、决定、意见、计划等,其中以通知、意见、决定居多(见表2)。高等职业教育政策内容主要包括经费政策、专业建设、校企合作、教师管理、培训与就业等,其中以经费政策和教师管理政策居多。高等职业教育政策的颁布机构主要为国家机构和中央政府组成部门,其中以教育部居多。

表2 我国高等职业教育相关政策类型分布

文本类型	数量	百分比(%)	文本类型	数量	百分比(%)
通知	24	35.29	意见	23	33.82
决定	7	10.29	纲要	4	5.88
函	3	4.41	方案	1	1.47
计划	2	2.94	规划	1	1.47
法律	2	2.94	条例	1	1.47

(三) 编码统计

高等职业教育政策工具分析需要进行科学的编码统计。首先,明确施耐德和英格拉姆的政策工具具体内涵,提炼出政策工具的关键词等编码信息。其次,阅读整理政策文本后进行编码。编码以“条”为最小单位。如“16-25”表示第16项

政策中的第25条,共计整理出392条具有代表性的政策。在此基础上,依据每项政策工具的内涵及表现形式,确定每条政策所使用的政策工具。最后,统计出我国高等职业教育政策所使用的具体政策工具及所属政策工具类型等数据(见表3)。

表3 我国高等职业教育政策工具选择部分编码举例

序号	政策编码	政策名称	文本性质	政策年度(年)	政策主体	编码内容	政策工具类型	政策工具名称
1	16-25	《中华人民共和国职业教育法》	法律	1996年通过 2021年修正	全国人民代表大会常务委员会	接受职业学校教育的学生,经学校考核合格,按照国家有关规定,发给学历证书。接受职业培训的学生,经培训的职业学校或者职业培训机构考核合格,按照国家有关规定,发给培训证书	权威工具	权力处分
2	35-3	教育部关于印发《国家教育事业发展的第十二个五年规划》的通知	通知	2012	教育部	适度扩大高等职业学校单独招生试点规模,扩大应用型普通本科学校招收中等职业教育毕业生规模	权威工具	机构管理
3	15-20	教育部等六部门关于印发《职业学校校企合作促进办法》的通知	通知	2018	教育部等六部门	鼓励金融机构依法依规审慎授信管理,为校企合作提供相关信贷和融资支持	权威工具	财务管制
4	20-3	《教育部关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》	意见	2011	教育部	加强师资队伍建设,注重教师培养培训。……高等职业学校教师的职务(职称)评聘、表彰与奖励继续纳入高等教育系列	权威工具	人事管制
5	5-2	《面向21世纪教育振兴行动计划》	计划	1998	教育部	按照“选到一个聘任一个”的原则,国家给予重点资助	激励工具	财政激励
6	2-5	《中国教育改革和发展纲要》	纲要	1993	中共中央、国务院	改革高等学校的招生和毕业生分配制度,打开人才通向农村的路子。农村,包括林区、牧区、渔区、垦区的职业中学毕业生,报考专业对口的全日制高等学校,文化课要求可适当降低。报考专科的,可免试外语	激励工具	身份优待
7	2-8	《面向二十一世纪深化职业教育教学改革的原则意见》	意见	1998	国家教育委员会	各有关部门之间应该加强协调,根据职业学校教育的特点,合理安排和组织考核、鉴定工作。有条件的职业学校应建立相关专业(工种)的职业技能鉴定站(点)	激励工具	绩效评估
8	4-8	《教育部关于推进高等职业教育改革创新引领职业教育科学发展的若干意见》	意见	2011	教育部	继续做好高等教育教学成果奖、高等学校教学名师奖、精品开放课程项目等表彰奖励、资源共享平台建设涉及高等职业教育部分的工作	激励工具	利益奖励

续表 3

序号	政策编码	政策名称	文本性质	政策年度(年)	政策主体	编码内容	政策工具类型	政策工具名称
9	20-3	《关于开展〈高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)〉2017年执行绩效数据采集工作的通知》	通知	2017	教育部职成司	政府通过“以奖代补”、购买服务支持民办高等职业教育的政策措施与落实情况;政府通过“以奖代补”、购买服务支持社会力量参与高等职业教育办学的情况等	能力建设工具	财政保障
10	10-3	《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》	规划	1996	国家教育委员会	根据高等学校特点,积极开展自然科学、人文和社会科学研究。推动校际合作,组织科研攻关,努力为经济建设和社会发展解决一批重大问题。进一步加强科技开发,有选择地兴办高科技产业,促进科技成果转化,以多种形式为地方经济建设和社会发展服务	能力建设工具	基础设施建设
11	7-5	《中国教育改革和发展纲要》	纲要	1993	中共中央、国务院	各级政府要高度重视,统筹规划,贯彻积极发展的方针,充分调动各部门、企事业单位和社会各界的积极性,形成全社会兴办多形式、多层次职业技术教育的局面	能力建设工具	管理运行
12	1-4	《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划(1981-1985)》	计划	1982	全国人民代表大会	分期分批地组织干部轮训,并逐步形成经常化、正规化的干部轮训制度。机关干部每三年离职学习半年。逐步发展高等学校的干部专修科,培养训练中青年领导骨干	能力建设工具	技能培训
13	11-2	《关于印发〈职业教育与继续教育2017年工作要点〉的函》	函	2017	教育部	推进信息化建设。制定职业教育信息化创新发展指导意见。推进职业教育专业教学资源库项目、职业院校数字校园实验学校试点。推进全国中等职业学校学生管理信息系统、高等职业院校人才培养工作状态数据采集与管理系统等平台建设与应用	能力建设工具	信息平台
14	15-1	《中共中央关于教育体制改革的决定》	决定	1985	中国共产党中央委员会	社会主义现代化建设的宏伟任务,要求我们必须面向现代化、面向世界、面向未来	符号和规劝工具	价值倡导
15	10-1	《关于推动职业大学改革与建设的几点意见》	意见	1995	国家教育委员会	积极发展高等职业教育,推动职业大学的改革与建设,是我国高等教育进行结构调整,主动适应地方经济建设和社会发展需要的一项重大改革。因此,要采取有力措施,重视和加强对职业大学的领导和管理,积极推动职业大学的改革、建设与发展	符号和劝导工具	理据
16	3-3	《全国教育事业“九五”计划和2010年发展规划》	规划	1996	国家教育委员会	积极发展职业教育和成人教育,适度发展高等教育,优化教育结构,努力提高教育质量和办学效益,形成具有中国特色的、面向21世纪的社会主义教育体系的基本框架	符号和规劝工具	劝诫

续表 3

序号	政策编码	政策名称	文本性质	政策年度(年)	政策主体	编码内容	政策工具类型	政策工具名称
17	9-3	《面向 21 世纪教育振兴行动计划》	计划	1998	教育部	要从国内外吸引一批能够领导本学科进入国际先进水平的优秀学术带头人。按照“选到一个聘任一个”的原则,国家给予重点资助,学术带头人在国家政策允许的范围内享有人员聘用和经费使用的自主权	学习工具	权利下放
18	28-2	《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年)》	纲要	2010	中共中央、国务院	进一步解放思想,更新观念,深化改革,提高教育开放水平,全面形成与社会主义市场经济体制和全面建设小康社会目标相适应的充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的教育体制机制,办出具有中国特色、世界水平的现代教育	学习工具	战略规划
19	1-8	《中共中央、国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》	通知	1983	中共中央、国务院	……农村的职业技术教育涉及的部门很多,省、地、县各级党委、政府都要把教育、农业、计划、财政、劳动人事、科技、工业等部门组织起来,明确分工,齐心协力地抓好这项工作	学习工具	基层参与

(四) 政策工具选用类型

1978 年至 2021 年,68 项政策文本中累计使用各种政策工具 392 次,其中,权威工具 119 次,占总量的 30.36%;激励工具 20 次,占总量的 5.10%;能力建设工具 101 次,占总量的 25.76%;符号和规劝工具 82 次,占总量的 20.92%;学习工具 70 次,占总量的 17.86%。权威政策工具类型中偏重于使用机构管理工具;激励工具类型中财政激励和身份优待工具使用次数相同,较少使用绩效评估工具;能力建设工具类型中管理运行工具的使用最频繁,其次是基础建设工具,其他工具

使用次数持平;符号和规劝工具类型中,价值倡导工具和理据工具最常使用;学习工具类型中最常使用战略规划工具,基本没有基层参与工具。我国高等职业教育相关政策使用各种政策工具的频率从高到低依次为机构管理、管理运行、战略规划、理据、价值倡导、人事管制、基础建设、权力下放、权利处分、典型、财务管制、技能培训、财政保障、信息平台、劝诫、自我评估、财政激励、身份优待、利益奖励、绩效评估、基层参与。其中机构管理使用 57 次,占 14.54%(见图 2)。

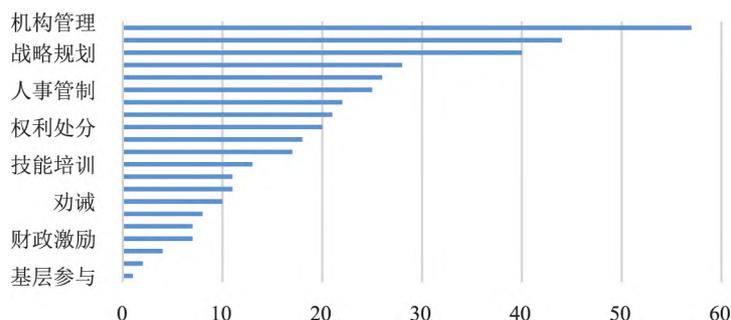


图 2 我国高等职业教育政策工具使用次数情况统计

### (五) 政策工具选用的组合形式

一项政策往往会综合使用多重政策工具,以达到不同层面的政策目标。就每项政策工具组合形式来看,68项高等教育政策中有13项政策只用了单一政策工具,占总量的18.84%,如《关于推荐选拔中德高职师资进修项目人员的通知》仅使用了能力建设工具中的技能培训工具,《国务院关于印发〈中国制造2025〉的通知》中关于高等职业教育的政策文本只使用了符号和规劝工具中的典型工具。由于高等职业教育的相关政策常常包含在更为宏观的职业教育政策或是与职业教育有关的政策中,所以政策中相关文本所使用的政策工具的数量可能并不多。有56项政策使用了多种类型政策工具。使用各种政策工具最多的为《教育部关于印发〈高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018)〉的通知》,该政策中用了14种政策工具。政策工具使用最少的,仅使用了一种政策工具。

## 二、高等职业教育 政策工具选择的偏好分析

### (一) 偏重以机构管理为重点的权威工具的运用

改革开放以来,依靠政府颁布法律或进行强制性管制的方式,在政府职责、招生考试、经费筹措、专业设置等领域均有体现。如《国务院办公厅关于国务院授权省、自治区、直辖市人民政府审批设立高等职业学校有关问题的通知》对于经费筹措、师资队伍建设和方面进行了管制性规定。政策依据从学校到市(地)到省再到国家各个层面,制定高等职业教育相关运行机制,有利于确保高等职业教育的顺利运行。针对职业教育相比普通教育涉及的主体更复杂的情况,这类政策有利于理顺各个主体的权利与责任。

### (二) 强化以管理运行为要点的能力建设工具的行使

职业教育自身特殊的性质意味着它与普通教育遵循着截然不同的办学逻辑。职业教育天然与行业、企业、经济发展休戚相关,因此,我国在高等职业教育政策工具中格外强调管理运行这一能力建设工具的使用,主要体现在校企合作运行机制、工学结合育人机制、文化+素质评价机制等。技

能培训体现为对教师教学水平培训、校长治校能力培训等。信息平台工具致力于职业教育信息化发展、校企合作信息平台建设等。基础建设工具有于高职院校丰富教育资源、实验室或实训基地建设、中外合作办学项目等方面。纵观能力工具的使用,信息平台工具有利于推进高等职业教育优质资源共享,提升受众面,但是,其政策内容涵盖领域狭窄,大多是督促性与号召性的建设口号,缺乏微观的、具体的政策内容。可见,目前我国高等职业教育政策中对于信息平台工具使用仍有疏忽。

### (三) 发挥以物质激励为支点的激励工具的作用

目前我国高等职业教育政策大多以财政激励和身份优待的方式实现推动高职发展的目标,财政激励主要体现为对于选聘教师的重点资助等,身份优待表现为构建灵活的国家职业资格认证制度、打造职业教育与普通教育的“立交桥”等方面。但是,我国高等职业教育政策的激励工具使用并不平衡,涉及绩效评估、利益奖励的政策比较少,这可能造成职业学校自身发展动力不足。企业出于对自身运行成本与收益的考量,参与职业教育与培训的积极性不高。

### (四) 忽视高职院校自我评估为首要的学习工具的使用

学习工具不仅有利于加深政策理解,还能突破政策制定传统“自上而下”的单向模式,也为个人、机构及基层组织建言献策以及与政策制定者进行“互动”提供机会。其中,战略规划工具主要用于“规划、纲要、计划、行动”类政策文件中,多是针对高等职业教育发展的未来愿景。基层参与工具要求基层组织单位及相关人员在对原政策文本加深理解后进行细化制定或实施,这也要求政策制定主体参与范围及程度的扩大,如《中共中央国务院关于加强和改革农村学校教育若干问题的通知》要求各级党组织各部门明确分工。权力下放表现为赋予高职院校或相关人员更多自主权以激发活力,在我国高等职业教育政策中主要体现为高职院校的招生自主权、办学自主权、收入分配自主权、选聘员工自主权等。自我评估是倡导高等职业院校内部在立足学校发展需求的基础上,提出自我改进计划、提升学习能力的工具。我

国高等职业教育政策中,对于学习工具的使用频率多用于战略规划,其余很少用到,尤其是自我评估工具在我国高等职业教育政策中并未被使用,这也直接反映出我国目前缺乏系统性、权威性的自我评估指标体系。

此外,我国在高等职业教育政策工具的选择上,为政策的推进构建了积极的政治文化环境。政策工具的选择也比较符合高等职业教育自身的发展逻辑,体现在明确相关主体的责任、加强高等职业教育内部各主体的沟通与合作、加强基础设施建设、重视“双师型”教师的培养、树立典型、为学校提供发展参考路径、为学习者提供身份优待、提高高等职业教育吸引力等方面。

### 三、高等职业教育 政策工具选择偏好的困境

#### (一) 权威工具使用的过度化

1. 权威工具的过度使用不代表政策充分有效的实施。过度使用权威工具,忽视各地区的特点、优势与不足,负载过多内容,会招致公众的怀疑和不信任感。如《国家职业教育改革实施方案》对职业院校、应用型本科高校相关专业教师资格政策规定了相应年限、工作经历和高职以上学历。该政策特别规定了自2020年起不再招聘应届毕业生。各地方各高职院校面临不同的情况,统一招聘标准会造成偏远地区和民族地区高职院校招不到老师的尴尬局面,缺少对象的适用性。

2. 权威工具在利益协调方面存在有限性。权威工具能够有效传达政策目标,便于各部门行之有效地进行管理。但是,权威工具的有效使用需要建立在充分的民意调查的基础上,强制推行可能会损害政策的有效性,因为权威工具的灵活性较弱<sup>[15]</sup>。政策的出发点与落脚点都是为了人,促进人的发展与进步是一切政策制定的源头。高等职业教育的利益相关者众多,政策一经发布,涉及众多主体,其利益也会受到政策实施的影响。制定高等职业教育政策时,若不全面考虑到行业、高等职业院校、高职学生等利益与民意,无法有力协调好各方利益主体,造成高等职业教育执行困难,政策也无法取得良好效用。

3. 权威工具的过度使用导致政策实施缺乏灵活性。权威工具具有强制性,其特点是全国统一

实行,覆盖面积广,波及范围大,涵盖人数多。且权威工具一经发布,较少修改和变动。面对日益复杂的国际国内局势,各方利益主体的诉求都在发生变动,需要政策给予支持和引导,避免错过发展机遇或者触碰红线。权威工具的过度使用会造成政策僵化,缺乏实施和执行的灵活性,导致高职院校和企业的各项活动受阻,引起公众对政策的抱怨与不信任感。

#### (二) 激励工具使用的低频化

1. 缺少激励工具在高等职业教育中的应用。激励工具对提高政策执行的有效性、推进政策顺利实施有重要影响,从我国高等职业教育政策激励工具应用状况来看,财政激励、身份优待数量相当,但是总体比例很小,利益奖励和绩效评估紧随其后,整体而言,我国高等职业教育激励工具缺位。缺乏推动加深个人和群体对高等职业教育政策正面导向,不利于吸引个人或者机构开展高等职业教育活动,导致职业教育缺乏吸引力。

2. 缺乏财政方面的补助激励,如个人身份认定后的优待以及各项物质奖励和精神奖励,不利于高等职业教育补充优质师资,吸引更多海内外高技能高水平人才,从侧面反映出高等职业教育的社会认同有待提高,吸引力不足。但同时也要注意防止滥用激励工具,以防教师或者机构为了获得高报酬高待遇,将高等职业教育作为踏板,而不是真正认可高等职业教育。

3. 缺失绩效评估政策,绩效评估的使用较为低频,多为宏观性意见,例如“扎实推进中国特色高水平高职学校和专业建设计划,加强绩效考核与评价,建成一批高技能人才培养培训基地和技术技能创新平台”,绩效评估为学生、教师、专业、院校提供了明晰的标准与透明的评选途径,增强群体的信心与强烈的参与感,形成有序、开放、稳定、包容的竞争局面。但我国的绩效评估不仅数量稀少,而且缺少专门性和更微观具体的政策指示。

#### (三) 能力建设工具使用的片面化

1. 能力建设工具对政策实施与执行有重要影响,政策实施离不开能力建设工具的正确全面使用。从我国高等职业教育政策能力建设工具的应用状况来看,管理运行工具运用内容最多,基础设施建设、技能培训、信息平台工具运用内容占比很小,

能力建设工具使用较为单一和片面,频繁过度使用管理运行工具导致其他工具的作用被降低,高等职业教育发展缺少基础建设、技能培训和信息平台建设,忽视了高等职业教育发展的最为基础的资源支撑。

2.缺乏财政保障工具的使用。我国职业院校大部分学生来自社会中下层,职业教育帮助众多年轻人实现了受教育的梦想,带来了社会阶层的跃迁,有效避免了贫困的代际传递。财政保障是职业教育发展的助推器,是影响高等职业教育高质量发展的重要因素,在充裕的资金保障下,职业教育蓬勃发展。但是高等职业教育政策激励工具使用频次不高,财政保障也相应地减少很多,不利于我国高等职业教育健康快速发展。

3.高等职业教育的发展与相关基础设施建设息息相关,职业院校内部的工作或生活基础设施建设、科研装备、创业园区等的建设影响着高职院校学生的身份认同和高职教师的学校归属感。硬件设施与软件设施是职业院校领先发展的重要因素,实训基地、创业园区、研发设备等可以有效提高学生与社会的信任感,促进高等职业教育学生掌握理论知识,具备实操技能,是成为高技术技能型人才的必备条件。

#### (四) 学习工具使用粗疏化

1.学习工具正确、深层次的使用有助于提升政策的适切性,推动政策顺利实施,取得良好效果,促使高等职业教育高质量发展。从我国高等职业教育政策学习工具应用状况的内容来看,基层参与、自我评估严重缺失,数量极少,权力下放占比较小、战略规划数量较多。学习工具多为战略规划,表明高等职业教育政策有超前的战略眼光与展望,政府对高等职业教育的发展抱有很大的信心,高等职业教育对社会经济文化产生巨大的推动作用。做好战略规划同样为高等职业教育的未来发展指明了前进方向与具体的实施蓝图,提前做好准备,避免资源浪费。

2.整体而言,我国高等职业教育学习工具存在使用不当,以战略规划为主,辅以权力下放,其他两个工具使用较少。基层参与的缺位会导致政策缺少基层声音,政策与现实生活需求相脱节,问题解决与政策实施的效果都会大打折扣,无法取得预期的良好效果。自我评估不足导致相关教育

政策千篇一律,缺乏适切性与灵活性,无法因材施教,这一方面会减少职业院校政策参与与执行的积极性,另一方面不利于职业院校立足优势特色发展,形成地区优势。

## 四、我国高等职业教育政策工具的改进策略

### (一) 凸显协同特征:增强权威工具执行效果

1.职业教育政策执行需要多人协同,而共同活动首先需要有一个起支配作用的权威。缺乏权威,就无法让人们进行共同的、协作的活动,而在各自为政的情况下,是无法完成职业教育政策目标的<sup>[16](P6)</sup>。可以说,权威是有效执行职业教育政策的根本保证。灵活使用权威工具,有助于保障高等职业教育政策的有效执行,这需要合理搭配使用权威工具内部的各项工具政策,灵活处理各种利益团体之间的纠纷与矛盾。强制性地补足高等职业教育政策动力不足的问题,迫使各项政策实施落地,有效满足政策目标群体的发展需要,有力促进我国高等职业教育的快速发展。政府的约束力与强制性需要配合灵活协调的各项政策工具,增强其执行力,提高效率。

2.权威工具的强制性需要权威工具外部其他工具的有效配合,形成政策工具之间有效衔接和贯通。高等职业教育不同的问题,有其不同的产生原因和解决问题的核心手段,高等职业教育涉及众多利益主体,只靠权威工具则无法完满地解决问题和有效执行政策。面对不同的政策目标,权威工具的单独使用稍显生硬,同时,若对激励等其他没有国家强制力托底的政策工具进行单独使用,又易产生政策驱动力不足的现象,此时,若将权威工具与其余各类政策工具进行衔接会激发出政策最大效能<sup>[17]</sup>。各项政策工具在政策执行过程中相互衔接和贯通,才会促使政策目标群体最大受益,顺利实现政策的高效实施。

### (二) 激发教师热情:充分发挥激励工具效用

1.以身份优待和利益奖励为主,吸引优秀教师参与高等职业教育,为高职院校补充优质师资。建设高水平师资队伍作为高等职业教育发展的关键一环,是支撑高职院校发展的重要保障。因此,要推进和实现高等职业教育高质量发展,必须建好建强专兼结合的双师型教师队伍<sup>[18](P12)</sup>。要努

力争取国内外高水平大学毕业、取得各项奖项和成果的教师到高职院校,为其解决住房、医疗、子女教育等问题,提供优厚待遇,吸引优秀人才,为高职发展注入活力。同时,设置奖励资金,鼓励在职教师勇于创新 and 担当科研重任,积极参与国内外各项比赛,积累经验,学习先进的教学、科研与管理理念。

2.正确使用绩效评估工具,构建高等职业教育绩效评估指标体系。考核评估是我国高等职业教育教师选聘、奖惩、晋升等人事管理的重要依据,加强考核评估应从加强师德考核、重视教育教学成绩和考虑地区差异着手。高职院校要加大对教师师德的考核力度,把师德考核摆在教师考核的首位,提高师德考核在评优、评奖、评职称等方面的占比;重视教师的教育教学成绩,突出其行业企业工作经历,实行教师自评、学生评价、同行评价等相结合的教学质量评定;我国东西部教育发展不平衡,高职院校教师的绩效考评需要考虑地区差异性,针对不同层级、不同类别的高职教师,合理设置考评标准,建立科学的分类评价体系,激励高职院校教师充分发挥积极性。

#### (三)完善基础建设:提高能力建设工具运用

1.保障高职院校基础建设。党的十九大报告提出“实现高等教育内涵式发展”,作为我国高等教育的重要类型,高等职业教育也应当实现内涵式发展<sup>[19]</sup>,而基础建设是实现高等职业教育内涵式发展的关键一环。高等职业教育与产业结构密切相连,紧跟技术变革趋势,高职院校要加强设施和场地建设,推进高等职业教育教学信息化,确保校内实训基地满足学生发展需要,切实提高高等职业教育基础建设现代化,建设我国高等职业教育的创新发展高地。

2.落实高等职业院校生均财政拨款标准。鼓励职业院校办有特色的、成本低的专业,杜绝班容量大、同质化严重的问题。高等职业教育的发展离不开政府的财政保障和资金兜底,在充裕的资金支持之下,高职院校才有能力和空间进行更优质教育教学资源的探索和创新。财政保障与基础建设、技能培训、信息平台等工具紧密结合,多位一体,共同以资金和设施为基础,以此来提升高等职业教育的吸引力和社会认同,最大程度满足新时代学生、企业、社会对优质高等职业教育的需求。

3.避免资源过剩和依赖。职业教育发展比普通教育更加需要资金和先进设备的支持,有了现代化的实训基地和先进机器,职业教育才能名副其实地培养拥有理论知识和操作能力的毕业生。国家给予的资源支持要根据高职院校的发展需要和切实客观现实矛盾,确保资金和资源使用得当,将专项资金用在专门事项中,避免浪费。因此,政府除了为高等职业教育提供基础建设资源外,也要给予机会和空间允许高职院校自行探索资源和资金渠道,发展院校的吸金能力,减少对国家财政保障的依赖,多条腿走路,多方促进高职院校能力工具的高效运用。

#### (四)立足特色优势:深入发挥学习工具的功能

1.要关注职业教育发展趋势,正确运用战略规划工具。国际国内教育局势与就业市场日新月异,产业结构与技术变革也深刻影响着高等职业教育的发展。在考察高等职业教育发展的现实环境中,囊括宏观、中观与微观,立足地区与院校,结合时代发展脉搏、市场需求变化以及产业升级方向等,对高等职业教育做出正确的、全面的、深刻的战略规划,以确保我国高等职业教育政策目的的圆满达成,促进我国高等职业教育的快速发展。

2.发挥基层的主动性,用好基层参与工具。高等职业教育受到多方因素的影响,其发展受到各利益主体的约束,基层参与是其重要一环。高等职业教育政策的实施在很大程度上依赖于基层组织的执行力。各级地方政策制定者应充分学习,勇于担当,制定地方高等教育职业教育发展方针,构建地方与中央的双向互动式沟通机制,在协调利益目标一致的基础上最终实现“共同治理”<sup>[17]</sup>。高等职业教育政策涉及大量的利益主体,要立足各院校的特色与发展需要,锚定本地区的发展优势,促进我国高等职业教育政策的有效落地,以助推当地经济的发展。

3.赋予高校自主权,发挥权力下放和自我评估工具的作用。在国家政策方针的指导下,应明确高职院校定位,赋予其较强的办学自主权,不断提升与社会需求的吻合度,充分发挥高职教育社会功能<sup>[20]</sup>。自我评估工具应专注于高职院校内部的发展需要、影响高职院校进一步上升的瓶颈

与矛盾,要深入学校政策执行与实施的核心,关注政策接受、传递与处理的正确性、及时性和评估政

策的实施效果,打破内部壁垒,结合自身需求开展高等职业教育活动,提高高等职业教育地位。

#### 参考文献:

- [1] 王邦永. 基于政策工具视角的民办教育扶持及工作机制研究[D].上海:复旦大学,2011.
- [2] 管弦.我国高等职业教育政策的演变、问题与调适[J].教育与职业,2011(20):11-13.
- [3] 曾家.我国高等职业教育政策的演进、问题与调适[J].现代教育管理,2016(3):70-74.
- [4] 王佳昕,祁占勇.改革开放40年高职教育政策的演进逻辑与展望[J].中国高校科技,2018(11):72-76.
- [5] 陈亚玲.中国高职教育改革与发展的回顾与反思:政策文本分析的视角[J].黑龙江高教研究,2006(11):45-48.
- [6] 蓝洁.高等职业教育结构调整政策:变迁、反思与展望[J].职教论坛,2017(13):11-16.
- [7] 张新科,贾斌.我国东西部地区高等职业教育政策差异性研究——以江苏和陕西为例[J].职教论坛,2012(33):24-27.
- [8] 于鹤.我国高等职业教育人才培养政策研究(1978-2020)[D].长春:东北师范大学,2021.
- [9] 李训贵.高校扩招以来我国高等职业教育人才培养政策分析[J].黑龙江高教研究,2011(7):102-104.
- [10] 宋亚峰.高等职业教育专业建设政策变迁研究——基于历年我国高等职业教育专业建设相关政策的社会网络分析[J].中国职业技术教育,2021(30):55-64.
- [11] 庞世佳,徐涵.我国中高等职业教育衔接政策的内容分析[J].职教通讯,2015(19):16-20.
- [12] 彭彧华.对高等职业教育政策的分析[J].北京教育(高教版),2006(1):59-61.
- [13] Schneider A, Ingram H. Behavioural Assumptions of Policy Tools[J].The Journal of Politics, 1990(2):514-521.
- [14] 吴合文.高等教育政策工具分析[M].北京:北京师范大学出版社,2011.
- [15] 吴合文.改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析[J].高等教育研究,2011(2):8-14.
- [16] 祁占勇.职业教育政策研究[M].北京:教育科学出版社,2018.
- [17] 张菁珂,祁占勇.我国高等教育国际化政策工具的选择偏好及改进策略——基于施耐德和英格拉姆的分析框架[J].中国高教研究,2022(1):49-55.
- [18] 董刚.高等职业教育内涵式发展研究[M].北京:高等教育出版社,2014.
- [19] 周建松,陈正江.高等职业教育内涵式发展:基本要素、主要特征与实现路径[J].黑龙江高教研究,2018(4):122-126.
- [20] 刘敏,阮李全.论高职院校办学自主权及其回归[J].国家教育行政学院学报,2013(1):39-43.

## Policy Tools for Tertiary Vocational Education in China: Preference for Choice and Strategies for Improvement

QI Zhanyong, SONG Yu

(Faculty of Education, Shaanxi Normal University, Xi'an, Shaanxi 710061, China)

**Abstract:** The research on the preference for choice of tertiary vocational education policy tools is helpful to improve the policy system and practice. There are some problems in the choice of policy tools in China's tertiary vocational education, such as excessive use of authority tools, infrequent use of incentives, one-sided use of capacity-building tools, and schematic use of learning tools. Therefore, in the New Era the following should be done to continuously optimize the choice of policy tools for tertiary vocational education: highlighting the collaborative feature to enhance the performance of authority tools, inspiring teachers' enthusiasm to give full play to the effectiveness of incentives, improving infrastructure to boost the use of capacity-building tools, and leveraging strengths to fulfill the functions of learning tools.

**Key words:** tertiary vocational education; policy tools; policy preference; strategies for improvement

[责任编辑 姜惠莉]