

改革开放以来我国中等职业教育政策工具的选择偏好与改进策略

◎祁占勇,王珂

摘要:对中等职业教育政策工具选择偏好进行分析有助于中等职业教育的内涵建设。基于施耐德和英格拉姆的政策工具分析框架,对改革开放以来49份中等职业教育政策进行了计量与内容分析。研究发现,中等职业教育政策工具存在权威工具使用手段同质化、激励工具使用形式单一化、能力建设工具使用过程低效化、学习工具使用频次不足等问题。为此,应当通过以下途径不断完善中等职业教育政策工具选择:优化权威工具组合形式,科学选用多种政策工具;促进激励工具使用的多样化,增强政策执行效果;凸显能力建设工具的长期利好,深化政策持续影响力;发挥学习工具的核心优势,开放基层治理局面。

关键词:改革开放;中等职业教育;政策工具;政策偏好

基金项目:2021年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”(项目编号:21JHQ017)

作者简介:祁占勇,男,陕西师范大学教育学院教授,教育部青年长江学者,博士生导师,主要研究方向为职业教育政策;王珂,女,上海开放大学浦东东校教师发展部教师,主要研究方向为职业教育政策。

中图分类号:G710

文献标识码:A

文章编号:1674-7747(2022)09-0030-11

一、问题提出

中等职业教育是现代职业教育体系建设的重要基石,具有基础性地位。改革开放以来,中等职业教育发展一直受到党和国家的高度重视,通过政策有力地推进了我国中等职业教育的发展。中等职业教育与普通高中教育具有同等重要地位,都是现代教育体系的核心组成部分,在助力经济发展、普及高中阶段教育等方面产生了积极的影响。21世纪初叶,伴随着我国高等教育规模的不断扩大,中等职业教育在发展过程中产生了招生吸引力不高、财政资源配置不合理、办学质量低等诸多问题。深入审视中等职业教育发展过程中的问题,是完善现代化职业教育体系、提高职业教育治理水平的迫切需要。本文以改革开放以来我国中等职业教育

政策为研究对象,深入分析政策文本,以期为我国中等职业教育寻求进一步的发展路径。

本文以“中等职业教育政策”为主题词在中国知网进行检索,发现从1979年至今,我国中等职业教育政策的关注度呈波动状态。依据关键词共现网络可知,我国中等职业教育政策的研究内容主要集中于以下三方面:一是我国中等职业教育学生资助政策的政策效果评估与政策实践调查研究^[1-5];二是我国中等职业教育办学与招生政策研究^[6-9];三是中等职业教育政策文本的演进探析研究^[10-13]。总体来看,当前学者大多从职业教育发展与政策变迁的角度对我国中等职业教育相关政策进行了研究,而关注政策变迁、从政策文本内容本身出发的研究相对较少;在研究内容方面主要以相关政策的

执行效果、实施效果、施政建议为主,鲜有对政策工具选用的现状、偏好等进行研究;政策内容的选取以资助政策和招生政策等为主,涉及我国中等职业教育政策工具发展的内容存在研究空白。因此,为了更好地呈现我国中等职业教育政策发展轨迹,本文从政策工具视角出发,通过计量分析我国中等职业教育政策文本中呈现的政策工具选择偏好、选择困境与改进策略,为我国中等职业教育政策工具选择的优化提供支持。

二、分析框架与方法

(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,利用政策工具对政策内容进行分析有利于对政策理念、政策目标、政策执行等要素进行科学化解构,在深度理解政策内涵的同时

将最终研究成果转化为可行性建议,从而推动政策效能的提升。施耐德和英格拉姆(Schneider & Ingram)从政府如何引导目标群体依照政策目标采取行为方式的角度将政策工具分为五大类: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)、学习工具(Learning tools)^[14]。这种政策工具的分类依据是不同因素对个人或集体的行为选择的影响,旨在使目标群体按照政策意图实施行动,与中等职业教育政策制定的维度较为相似;同时,施耐德和英格拉姆关注到了政策主体行为目标和政策目标之间的联结,这五类政策工具分类清晰,内容明确,有助于深入理解中等职业教育政策内涵。因此,运用该政策工具框架来分析中等职业教育政策工具具有较强的适切性(见表 1)。

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中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	各级政府及部门对中等职业教育进行引导与管理事项权限的规定,以及对参与中等职业教育事项权限的规定,包括相关的准入/退出、管理、权限等管制
	财务管制	对开展中等职业教育活动的经费进行管制,如开设办学机构的资金来源、奖学金的获得方式、学费的收取等对财务预算、使用、审计等事项的控制
	人事管制	对从事中等职业教育相关工作人员的管制,包括人员身份、聘用、分类、薪酬等方面的管制
激励工具	财政激励	对从事中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的指标与标准
	利益奖励	对从事中等职业教育工作的个人或组织进行奖励,包括表彰、荣誉及典型等精神奖励以及奖金等物质奖励
能力建设工具	财政保障	通过对中等职业教育相关活动的个人及组织提供专门政策与专项财政补助与扶持或构建相应的贷款担保机制,确保个人或机构顺利开展中等职业教育相关活动
	基础建设	中等职业教育相关基础建设,如工作或生活基础设施建设、科研装备、创业园区等的建设

续表

类别	具体内容	表现形式
	管理运行	相关部门的设置、管理、协调机制，外部运行机制包括个人或办学机构与企业、科研机构、政府等相关主体的沟通协调机制，即政产学研合作机制
	技能培训	通过各类技能培训与学习培养中等职业教育各个环节所需要的人才，旨在使相关组织与机构具备优质人力资源
	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，包括人才交流等信息共享平台等
符号和规劝工具	价值倡导	中等职业教育的重要性及对相关价值观的比喻与符号，通常是在重要场合或文件中被提出的相对简短的标签类表述
	理据	对中等职业教育相关政策的基本原理与价值进行的原理性阐述，如政策制定的原因、原则等
	典型	通过树立开展中等职业教育相关活动的典型与示范来引导群体观念。
	劝诫	通过鼓励与劝诫相关人员从事中等职业教育的方式，引导相关组织与人员加深对各项政策的思考与理解
学习工具	权力下放	赋予院校或相关人员更多自主权，如相关的管理权、人员聘用权、资金使用权及利益分配权等权力的下放，激发组织与人员的创造力
	战略规划	为引导开展中等职业教育活动而设置的目标愿景及发展规划
	基层参与	引导基层组织及人员参与政策制定及相关决策过程，一方面在充分了解各层组织与人员需求的基础上提高政策的合理性与针对性，另一方面在此过程中加深各层组织与人员对政策的认识与理解
	自我评估	倡导各地区政府或单位进行自我评估，发挥自主权开展中等职业教育工作，充分了解自身特色与定位

在表 1 的政策工具分类^[15]中,权威工具是指政府利用其合法权力,对公众提出要求与管制使其可为或不可为一定事项。这大多是通过法律规范、行政事务许可、权利的赋予以及强制处罚等来体现,具有强制性、规范性等特点。激励工具是指政府承诺目标群体在达成某一目标时给予其一定的物质或精神奖励。如果说处罚是个人或群体违反政策实施目标的消极工具,那么激励便可作为加深个人或群体对政策认同及其推动实施的正面鼓励工具,具有诱导性、可选择性等特点。能力建

设工具是指为个体提供相关的保障、基础设施、培训与信息必要资源,用来提高个人或机构开展或继续实施活动的生存力,最终达成政策目的手段,具有客观性、实际性等特点。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。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,但会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,如将权力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。上述五种工具既可以单独选用也可以组合选用,各自具有相应的优缺点。本文后续的编码统计工作即是基于该分析框架进行的。

(二) 政策选择

1. 以改革开放后至今作为时间范围限定。总体来说,改革开放以后职业教育得到了前所未有的重视和发展,后期以《中华人民共和国职业教育法》的颁布为标志,政府不断加强对职业教育发展的指导,中央和国家部委出台的相关政策逐步增多^[16],此时中等职业教育相关政策制定与推行的进程进一步加快,政策出台渐成体系便于整理与分析。因此,本文选取 1980 年至今的中等职业教育相关政策。

2. 政策内容对中等职业教育各方面进行了全方位覆盖。本文选取的政策包含办学布局、招生规模、中等职业教育改革创新、东西部协作行动等,政策既涉及宏观方面对中等职业教育的战略规划与发展定位等内容,也涉及微观层面对中等职业教育具体领域,如人事、财务等相关规定。

3. 选取中央政府层面颁布的中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,因而各地中等职业教育发展情况也不尽相同,各地区出台的政策内容具有复杂性。因此,本文主要对国家层面有关中等职业教育的政策文件进行梳理分析,而不涉及地方性的政策文件。

基于上述政策文本的选择标准,通过访问教育部门户网站及网络数据库收集政策文件,以学术研究中提及的相关政策文件进行补充,本文最终选取了 49 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《关于确定和办好全国重

点中等专业学校的意见》。从颁布的数量来看,多年来我国中等职业教育政策呈动态波动样态,2020 年我国中等职业教育政策颁布的数量处于峰值。对政策文本进一步分析发现,中等职业教育政策类型主要是一系列意见、办法、通知、方案和行动计划等,其中以意见、办法、通知居多。中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。

(三) 编码统计

编码统计是中等职业教育政策工具分析的基础与关键。编码者需熟悉施耐德和英格拉姆政策工具分析框架中对每一项政策工具的界定,明确政策工具使用的表现形式、关键词等编码信息。首先,阅读每一条文本,以“条”为最小单位对政策文本进行编码,共计整理出 164 条具有代表性的政策;然后,确定每条政策选用的政策工具情况,主要是依据每项政策工具内涵及总结出的表现形式,判断其具体使用政策工具情况;最后,统计我国中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信息。

(四) 政策工具选用类型

经统计,49 项政策文本中累计使用各种政策工具 164 次。其中:权威工具使用 65 次,占比最高,占总数的 39.63%;能力工具使用了 48 次,占总数的 29.27%;符号和规劝工具使用了 22 次,占总数的 13.41%;激励工具使用了 17 次,占总数的 10.37%;学习工具使用频率最低,共计 12 次,仅为总数的 7.32%。并且,权威政策工具类型中偏重于使用机构管理和权力处分工具;符号与劝导政策工具类型中理据工具使用较多,劝诫和典型工具使用较少;能力建设政策工具类型中常使用基础建设和管理运行工具;激励政策工具类型以财政激励为最主要的形式,身份优待和绩效评估工具使用较少;

| 理论前沿 |

学习政策工具类型中常使用战略规划工具,基层参与和自我评估工具使用较少。

(五) 政策工具选用的组合形式

每种政策工具均有其特点与作用,组合选用政策工具能够更高效地达到政策目标。就每项政策使用的政策工具组合形式来看,49项中等职业教育政策中有7项政策只用了单一政策工具,占总量的14.29%。如:《中等职业教育国家助学金管理暂行办法》仅使用了能力建设工具中的财政保障;《关于中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费工作的意见》仅使用了权威工具中的财务管制。有2项政策虽使用多种政策工具,但该政策工具种类均属某单一类型,占总量的4.08%。如:《关于贯彻落实全国职业教育工作会议精神进一步扩大中等职业学校招生规模的意见》使用了信息平台 and 基础建设,这两种工具均属于能力建设工具;《中等职业学校学生实习管理办法》使用了权力处分和机构管理,这两种工具均属于权威工具。此外,有40项政策使用了多种类型政策工具,其中有7项政策使用“符号与劝导工具+权威工具”的组合形式,占总量的14.29%;有22项政策使用“符号与劝导工具+权威工具+X”的组合形式,占总量的44.90%。

三、我国中等职业教育政策工具选择的偏好分析

(一) 以机构管理与权力处分为主导的权威工具收效显著

权威工具能够高效地达成政策确立的目标,通常使用在能够使群体受益的政策中。当政府需要人们服从政令或遵守规则时,会使用权威工具来指定一些许可或者禁止的行动。权威工具在我国中等职业教育政策中使用广泛,在中等职业教育学校办学结构、招生机制、专业标准、财政拨款等方面均有体现。其中,机构管理与权力处分的使用偏好尤

为明显。机构管理与权力处分可以发挥教育政策的引导和干预作用,通过管理制度平衡主体之间的权力。中等职业教育发展牵涉多元主体的利益冲突,使用机构管理工具能够优化管理制度,减少冲突。如在中等职业教育改革发展示范学校建设、规范中等职业学校招生秩序与教学改革等涉及多元主体利益的政策中均有体现,引导各部门协同建立工作机制。此外,权力处分工具的使用能够避免由于道德风险和逆向选择行为的存在而导致中等职业教育政策出现的象征式执行、虚假式执行、粗暴式执行等多种执行偏差状态,在中等职业教育督导评估、学籍管理和资助工作专项治理和规范中等职业学校招生等方面能够及时地纠正危害中等职业教育良性发展的行为。

(二) 强调财政激励在激励工具中的突出地位来提高政策效能

激励工具是通过奖励来督促教师和教育行政部门能够执行政策制定者所期望的行动^[17]。激励工具的综合作用宏观上体现在职业教育均衡发展方面,如民族地区、西部地区、农村地区中等职业教育的政策支持,期望通过激励工具促进教育公平,激发中等职业教育发展的活力。如《职业教育东西协作行动计划滇西实施方案(2017—2020年)》和《中等职业学校新型职业农民培养方案试行》等。

具体而言,我国中等职业教育相关政策激励工具的政策目标群体通常集中于教师与学生,其次才是学校与政府。激励手段中财政激励工具处在突出地位,从物质层面诱导目标对象去响应政策要求,以期实现教育公平;身份优待主要体现在对涉农专业学生和农村学校予以物质激励;利益奖励多用于表彰在评估活动中表现优良的先进单位;绩效评估常用于激发中等职业学校的教师工作热情,促

进教师的自我提升,营造积极的发展环境。总体而言,财政激励在激励工具中占有突出地位,其余激励工具的独特作用没有得到很好地发挥。

(三)通过多种能力建设工具的使用推进政策内容多样化

能力建设工具不仅能提升政策目标群体的基本能力,还能够较长的一段时间内持续产生优化效果。能力建设工具为中等职业教育个体、群体或机构得以作决策或采取某种行为提供了信息、设备、教育、培训等多种资源^[18]。能力建设工具涵盖财政保障、基础建设、管理运行、技能培训和信息平台五大方面,我国政府在中等职业教育领域使用的能力建设工具以管理运行工具为主,在教师专业培训制度、教学专业标准建设与质量监测机制等政策中均有体现。在基础建设方面,主要关注对中等职业学校实验实习设备和场地、图书资料、教学设备建设标准的改善,为学生提供教学环境与教学条件;在财政保障工具方面,通过经费支持建立财政扶贫资金、财政援助资金等,多聚道筹措资金予以财政保障;在技能培训工具方面,主要是设计实施公益性职业培训项目、组织中职师资培训、建立校长培养培训质量保障体系等;而信息平台工具的使用顺应了教育现代化发展的趋势,通过统筹建设一体化智能化教学、管理与服务平台和中等职业学校毕业生就业服务网络平台等,向中等职业教育主体提供信息,帮助他们获取资源。在多项政策文本中,运用能力建设工具极大地丰富了政策内容的多样性与全面性,提高了地方各级各类教育部门执政的效率。

(四)忽视选用学习工具而缺乏基层活力

学习工具是在行动过程中由于没有达成统一的意见,政策群体对于政策手段产生模糊或者不理解的情况时所采用的政策工具。学习工具需要依靠

地方主体发挥自身的能力来解决问题,把工具的选择和行使权力都交给了基层组织^[19]。学习工具能够自下而上地对中等职业教育问题进行治理;同时,还能够提升地方行政部门以及各级各类职业学校的自我判断能力与治理水平。学习工具的使用是政府管理现代化的一种体现,引领中等职业教育发展的新方向。权力下放工具是学习工具中应用较多的一种工具,赋予了中职学校或相关人员更多自主权,如1999年颁布的《关于调整中等职业学校布局结构的意见》提出,中等职业学校布局结构调整的形式要因地制宜,各地还可结合各自实际情况,大胆探索和实践^[20]。此外,战略规划工具也在赛事规划、试点方案等文件中有体现,而基层参与和自我评估工具的应用极少,无法激发基层政策主体的活力。

四、我国中等职业教育政策工具选择偏好的困境

(一)权威工具使用手段同质化

1. 权威工具虽具有操作简便的特点,但由于施政环境的复杂性,单一地使用权威工具会使政策对象产生抵触情绪。例如,教育行政部门本应当按照总体保持中等职业学校和普通高中招生规模大体相当的要求,为高中阶段教育各类学校招生提供公平、公正、规范的招生环境^[21],但在当前我国民众对中职人才培养质量认可度低的大环境下,“普职比大体相当”的政策要求会受到部分家长的抵触,使得中等职业教育招生规模连年萎缩,甚至出现招生难现象。在这一情况下,中等职业学校不得不降低门槛实现招生指标,无法实现严格的中职招生准入制度,保证生源质量^[22]。

2. 权威工具无法完全有效协调利益相关者之间的矛盾。权威工具是一种有效的政策工具,可管理性强。但在协调利益相关者的冲突上,权威工具的灵活性较差,如果强制推行权威工具而缺乏实际调查往往不利于政策的有效推行。例如,《关于中

等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费工作的意见》中的中等职业教育免学费政策对于缓解家庭经济困难学生的入学问题确实起到了一定的作用^[23],但由于免费范围的认定缺乏规范,在实际操作中存在着分配不公及资源浪费的现象,且学校经费保障机制也尚未健全,作为权威工具的免学费政策并未推动政策目标的全面实现,与政策群体的利益存在着部分冲突。

3. 权威工具的泛滥使用造成政策实施手段僵化,背离政策目标。由于权威工具手段较为强硬且多为不宜频繁变动的制式化内容,其在实施过程中容易僵化,无法使目标群体利益与政策目标达成一致。对我国中等职业教育政策工具的使用进行梳理发现,在权威工具的使用类型中又偏重于机构管理和权力处分工具。例如,《中等职业学校校长专业标准》通过人事管制工具建立中等职业学校校长任职资格标准^[24],但若只在国家层面进行统一的评价标准体系构建,而未将考核评价的具体指标与地方现实情况结合,则会导致政策僵化而影响人才发展的内驱力,最终影响政策效能的发挥。

(二) 激励工具使用形式单一化

中等职业教育政策在激励工具类型的使用上存在形式单一的情况,常使用财政激励工具,利益奖励和绩效评估工具使用较少。一方面,财政激励虽然有效,但是过度运用存在将政策核心价值理念推离原本轨道的风险。物质激励措施可能导致目标群体的价值偏移,将原本的个人追求异化为与政府机关的利益交换,并不利于目标群体长远发展。例如,《关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见》中生均拨款制度本意是让每个学生都能享受到财政的补贴,依据学生人数对中等职业学校进行经费的支持^[25],但在实际中可能会导致学校为获得更多的经费而盲目扩招,最后忽视教育

质量问题。同时,由于不同专业的经费需求不同,其发展情况也不一样,如汽修、电子电工、服装等专业,设备购置与更新会产生巨额费用,简单地统一生均经费可能导致专业发展受到限制。另一方面,在职业教育中引入绩效评估关乎职业学校发展的质量问题,不容忽视。绩效评估指标体系的设置与公开为学校和社会提供了统一且明确的标准,不仅可以增强政策群体开展活动的信心,也可以形成有序稳定的竞争和管理局面。然而,目前我国在绩效评估工具的使用中仍发力不足,如《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》中由于缺乏教师专业能力评价标准^[26],政策群体在面对模糊的激励工具时会产生负面影响,质疑激励活动的公平性。除了物质激励手段,表彰、荣誉及典型等精神奖励工具的使用失衡也亟待引起重视。

(三) 能力建设工具使用过程低效化

首先,政策项目的实施需要能力建设工具的全面使用,工具使用失衡会造成过程低效。从我国中等职业教育政策能力建设工具的应用状况来看,基础建设和管理运行工具运用较多,财政保障、信息平台、技能培训工具运用较少,这就造成中等职业教育在发展中缺乏财政保障和相关信息平台、技能培训等外部支持,最终导致政策运行过程的内外部失衡。而想要保持政策目标群体的可持续性发展,就必须有外部条件与内部条件的共同支持,否则会造成政策实施过程低效,产生不良影响^[27]。

其次,能力建设工具的使用易造成依赖性。能力建设工具大多为政府对目标政策群体的基础性资源投入,当政策目标群体习惯于被动接受政府的单方面投入时,组织内部效率将会降低,主体行动会缺乏积极性与主动性。当政府资源协调出现困难时,政策将无力继续推行^[28],因而内部的管理运行机制极为重要,包括相关部门的设置、管

理、协调机制等。外部运行机制包括个人或办学机构与企业、科研机构、政府等相关主体的沟通协调机制,由此看来,应发动社会多元主体的力量,建立多渠道资源筹集机制从而避免资源依赖。中等职业教育的多元共建能够通过社会力量的参与,多渠道促进中等教育发展。但是,如何发挥政策群体的主动性去提升能力建设工具效能的问题仍需解决。

(四)学习工具使用频次不足

学习工具能够使政策目标群体在知悉政策内容的情况下发挥基层的主动性促进政策的推行,为中等职业教育机制体制的改革创新提供动力。但在上述分析中,学习工具的使用最为低频,这会带来以下问题。

首先,学习工具使用频次不足会导致政策目标群体与不断更新的政策内容相脱节。某些政策的指向群体不够明确会导致政策真正的目标群体缺失相关信息,而学习工具的使用能够重新在政策和群体间建立起稳固的联结。如《关于加强和改进新时代中等职业学校德育工作的意见》对中等职业教育德育环节进行了宏观的战略规划,要求通过社会力量建立多元协作的教育网络^[29],明确号召学校、家庭、政府和社会作为政策的学习主体。如果缺乏学习工具的应用,致使权力下放受阻,便无法将政策责任进一步细化到具体行政机构,不利于政策顺利推行。

其次,学习工具使用频次过低阻断了基层及时反馈政策效果的通道。中等职业学校作为高中阶段教育,拥有的自主权不高,多归于各地教育部门或是人力资源部门管辖,一切听从指挥。一方面,这减弱了中职学校政策参与的积极性;另一方面,对于政策实施过程中出现的问题无法因校制宜地进行调整,相关部门也无法得知政策执行效果。例

如,《关于深化中等职业学校教师职称制度改革的指导意见》虽然要求合理界定和下放中等职业学校教师的职称评审权限,积极培育学校自主评审能力^[30],但在实际情况中,基层参与与自我评估工具无法得到使用,教师职称评审多由教育部门主持,学校实际未拥有相关权力,政策施行效果有待提升。

五、我国中等职业教育政策工具的改进策略

(一)优化权威工具组合形式,科学选用多种政策工具

权威工具能够直接促进政策目标达成^[31]。政策决策者选择权威工具要以提高政府的中等职业教育科学决策水平为目标,优化中等职业教育的治理格局。

1. 要均衡组合多种政策工具,避免权威工具的使用僵化。在选择相应的政策工具时,要具体问题具体分析,根据政策适用的情景和最终的政策目标综合考虑,均衡使用。绝大部分政策出台拟解决的问题都是错综复杂的,而每一种政策工具的功效都不相同,多种政策工具的使用有利于达成政策目标^[32]。当权威工具的效用不明显时,需要综合运用激励工具、符号和规劝工具、学习工具,一方面对政策目标群体进行价值观的引导,另一方面拓宽政策制定的主体参与渠道,促进政策的有效推行。

2. 针对各种政策工具的优劣扬长补短,科学选用。要兼顾政策的短期效应和长期发展,将强制性和民主性相结合。在一些特定的政策目标中,权威工具的单一使用会使得政策执行生硬;而其他政策工具的使用,也需要权威工具的强制力进行保障,才能发挥最大效能。但是,权威工具的高执行效率与易产生敌对心理的风险并存,而相比之下,符号和规劝工具能从意识层面感召政策执行者,激励工具能从物质层面诱导目标对象去响应政策要求。

| 理论前沿 |

此外,能力工具旨在为政策执行者提供必要的资源,获得根本性的能力提升。

(二)促进激励工具使用的多样化,增强政策执行效果

实现中等职业教育的内生发展关键在于培育职业教育的自我发展能力,而激励工具在其中发挥重要作用。

1. 创设公平有效的中等职业教育内部绩效评估机制。要以绩效评估院校和教师的发展水平,并将评估结果作为办学经费发放的依据之一,增强中职学校自我发展的意识;同时,要避免中职学校盲目等待财政资助,缓解教育经费紧张等问题。此外,还要构建适合我国国情的绩效评估指标体系。中等职业教育是职业教育发展的基础环节,其发展质量关系到职业教育的长远发展。中等职业教育内部绩效评估机制能够在一定程度上反映中等职业教育的发展现状与发展目标的契合情况。因此,评估指标的设计需要考虑多方面的因素,通过选择适当的评估指标设计主体来制定合适的评估标准,从而构建科学的绩效评估指标体系。

2. 促进激励工具使用的多样化。当前激励工具的使用还存在方式比较单一的特点,如主要以财政激励为主,因此需要推进身份优待、绩效评估、利益奖励等政策工具的完善与体系化,促进激励工具使用的多样化。如在地方上,对具备较强科研能力或教学研究能力的中职教师予以优待,对表现突出的中职院校给予表彰、荣誉和树立典型等精神奖励以及奖金等物质奖励,激发中职教师群体和学校组织对中等职业教育工作的认同感。

(三)凸显能力建设工具的长期利好,深化政策持续影响力

能力建设工具会通过资源支持使政策对象产生长期的利好作用,有利于未来顺利开展各种政策

行动,为未来政策目标的达成奠定基础。

1. 能力建设工具的使用要符合中等职业教育发展的诉求。中等职业教育发展到现在仍存在招生困难、专业设置不符合需求等问题。这说明能力建设工具的作用没有得到很好的发挥,没有切实反馈当前中等职业教育发展的诉求。因此,我们需要进一步凸显能力建设工具的功能特色,为政策目标群体提供相应的资源支持。能力建设工具旨在为政策执行者提供必要的资源,除了管理运行工具,对经济发展欠发达地区的基础设施建设、信息平台搭建和人员技能培训等资源的配置也不容忽视。对于政策制定者来说,需要在理性的、客观的视角下对政策目标群体的诉求进行合理的评估与分析,在能力建设标准的上限之下着重满足符合发展目标的主体基本需要。一方面,要避免对政策目标群体提供其已饱和的基础资源,造成资源浪费;另一方面,也防止出现政策目标群体所需的基础资源匮乏,丧失发展能力。

2. 深化政策持续影响力,充分激发政策目标群体自我发展的积极性。政府必须建立针对中等职业学校能力建设的政策支持体系。一方面,政府要为中等职业教育提供相关基础建设资源;另一方面,还要培养其自主生产供自身发展的资源的能力,帮助学校与社会搭建合作平台,使中等职业学校能够实现自我发展。例如,政府可以出台相关政策建立校企合作名单,搭建交流平台,学校自行与企业沟通,通过项目合作、技术服务筹措经费。中等职业院校要转变思路,谋求自身的长远发展^[33]。

(四)发挥学习工具的核心优势,开放基层治理局面

学习工具的治理手段是自上而下的,优化中等职业教育的政策工具选择,通过学习工具发挥方向引领的作用,往往能收获其他政策工具无法达到的效果。

首先,要规范战略规划工具的使用。政策部门在指导中职学校进行发展路径规划的同时,需要给予他们长远宏观的中等职业教育发展行动计划。当中等职业学校自身有实力做好人才培养规划和发展定位时,其自治能力将会大幅提高,自然能够彰显学校的办学特色,强化其核心竞争力。同时,还要及时调整中等职业教育的发展定位,如当前为了与制造业高质量发展的人才需求相适应,需要培养具有扎实人文社科基础并初步了解技术科学基础知识的技术技能人才。中等职业教育转向基础性发展,在战略规划上也要有所体现。

其次,开放基层治理局面,重视权力下放、基层参与和自我评估工具的使用。要适时使用权力下放工具。如:赋予中职学校专业及课程设置、日常管理充分的自主性;减少地方行政部门干预,使其结合自身特征与需求合理开展中等职业教育工作,开创中职院校自我治理的新局面;倡导各地区政府或单位进行自我评估,在充分了解自身特色与定位的基础上进行政策规划。对于中央的政策,要予以地方充分的空间进行灵活调整,探索出一条彰显当地特色的中等职业教育发展路径。

参考文献:

- [1] 王星霞. 中等职业教育免费政策评估研究[J]. 教育发展研究, 2012(17): 25-29.
- [2] 赵伟, 刘红, 余秀琴, 等. 中职学生资助: 新世纪我国济国济民的一大政策举措(节选一)[J]. 中国职业技术教育, 2012(30): 12-25, 37.
- [3] 蔡文伯, 高睿. 支持联盟框架下中等职业教育免费教育政策的社会效应分析[J]. 中国职业技术教育, 2017(9): 37-43.
- [4] 莫尧. 中等职业教育免学费资助政策现状与调查[J]. 中国职业技术教育, 2017(18): 57-61.
- [5] 陈晨. 中等职业教育“资助、免学费”政策分析[J]. 教育科学论坛, 2019(21): 29-32.
- [6] 崔志钰, 陈鹏, 倪娟, 等. 中等职业教育办学定位: 政策考查、现实审视与施政建议[J]. 中国职业技术教育, 2021(31): 5-11, 39.
- [7] 杜连森, 庄西真. 中等职业教育招生政策的利益相关者分析[J]. 河北师范大学学报(教育科学版), 2014(3): 92-96.
- [8] 施刚钢, 赵媛媛, 张霞. 改革开放以来中等职业教育招生政策浅析[J]. 职教通讯, 2014(25): 43-50.
- [9] 潘建华. 中等职业教育扩招政策的价值分析——基于公共政策学的视角[J]. 教育学术月刊, 2009(10): 85-87.
- [10] 刘淑云, 祁占勇. 改革开放40年我国中等职业教育政策的演进逻辑与展望[J]. 职教论坛, 2018(7): 66-74.
- [11] 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.
- [12] 邢丽娜. 改革开放后我国中等职业教育政策的文本分析[J]. 教育现代化, 2017(19): 202-205, 215.
- [13] 毛艳, 常玲玲. 改革开放以来我国民族中等职业教育政策回顾与展望——基于 NVivo12 的文本分析[J]. 成人教育, 2022(1): 71-79.
- [14] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioural assumptions of policy tools[J]. The Journal of Politics, 1990(2): 510-529.
- [15] 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: 7.
- [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] 谢德新, 邱佳. 我国民族职业教育政策的理性限度及超越——基于政策工具理论视角的文本量化研究[J]. 中国职业技术教育, 2020, 41(7): 33-41.
- [18] 贾建国. 政策工具的视角: 我国民办学前教育发展的政策分析[J]. 现代教育管理, 2017(8): 104-108.
- [19] 侯华伟, 林小英. 教育政策工具类型与政府的选择[J]. 教育学术月刊, 2010(4): 3-6, 14.
- [20] 教育部. 教育部关于印发《关于调整中等职业学校布局结构的意见》的通知[Z]. 教职成[1999]3号, 1999-09-09.
- [21] 石伟平, 李鹏. “普职比大体相当”的多重逻辑、实践困境与调整方略[J]. 中国职业技术教育, 2021(12): 42-47.
- [22] 袁婧. 中等职业学校招生难的问题及对策研究[D]. 桂林: 广西师范大学, 2014: 15.
- [23] 李晓. 中职免学费政策实施中的问题及对农村职业教育的影响[J]. 职教论坛, 2011(22): 33-35.
- [24] 教育部. 教育部关于印发《中等职业学校校长专业标准》

| 理论前沿 |

- 的通知[Z]. 教师[2015]2号,2015-01-10.
- [25] 财政部,教育部,人力资源社会保障部. 财政部 教育部 人力资源和社会保障部关于建立完善中等职业学校生均拨款制度的指导意见[Z]. 财教[2015]448号,2015-11-09.
- [26] 教育部. 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[Z]. 教职成[2011]9号,2011-08-30.
- [27] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京:中国人民大学出版社,2003:491.
- [28] 张璋. 理性与制度:政府治理工具的选择[M]. 北京:国家行政学院出版社,2006:231.
- [29] 教育部办公厅. 教育部办公厅关于加强和改进新时代中等职业学校德育工作的意见[Z]. 教职成厅[2019]7号,2019-11-20.
- [30] 人力资源社会保障部,教育部. 人力资源社会保障部 教育部关于深化中等职业学校教师职称制度改革的指导意见[Z]. 人社部发[2019]89号,2019-09-09.
- [31] 胡仲勋,俞可. 以政策工具创新推进公共教育改革——基于纽约市教育局的经验[J]. 全球教育展望,2016,45(3):81-89.
- [32] 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.
- [33] 徐静茹,马树超. 各地建立职业教育经费保障机制的实践探索[J]. 职教论坛,2015(7):30-35.
- [责任编辑 曹 稳]

Selection Preferences and Improvement Strategies for Chinese Secondary Vocational Education Policy Tools since the Reform and Opening up

QI Zhanyong, WANG Ke

Abstract: The analysis of the preference for the selection of secondary vocational education policy tools is conducive to the connotation construction of secondary vocational education. According to Schneider and Ingram's policy tool analysis framework, 49 secondary vocational education policies since the reform and opening up were measured and content analyzed. The study found that the policy tools of secondary vocational education have problems such as homogenization of the use of authoritative tools, single use of incentive tools, inefficient use of capacity-building tools, and insufficient frequency of use of learning tools. In the new era, in order to constantly improve the choice of secondary vocational education policy tools, we should scientifically select a variety of policy tools by optimizing the combination of authoritative tools; enrich the use of incentive tools to enhance the effectiveness of policy implementation; highlight the long-term benefits of capacity-building tools and deepen the sustained impact of policies; give full play to the core advantages of learning tools, open up the situation of grass-roots governance and other means.

Key words: reform and opening up; secondary vocational education; policy tools; policy preferences