

省级政府推动职业教育高质量发展的政策扩散机理

□李阳

摘要:职业教育高质量发展是确定职业教育类型地位、构建技能型社会的必经之路。基于政策扩散理论,采用文本分析法,从时间、空间、机制三个维度深度描绘省级政府推动职业教育高质量发展的政策扩散机理。研究发现,时间维度上,扩散曲线呈S型分布,扩散过程显现政策扩散初显期(2018—2019年)、政策扩散发展期(2020—2021年)、政策扩散深化期(2022年至今);空间维度上,职业教育高质量发展政策遵循空间扩散逻辑,呈现自上而下的纵向层级扩散体系、邻近效应的横向区域扩散模式、协同联动的平行部门扩散结构三种扩散路径;机制维度上,学习、模仿、竞争、强制四种机制共同驱动职业教育高质量发展,形成内生驱动和外力推动的政策扩散生态格局。

关键词:职业教育;高质量发展;政策扩散机理;省级政府

作者简介:李阳(1993—),女,四川宣汉人,天津大学教育学院博士研究生,研究方向为职业教育管理。

基金项目:教育部哲学社会科学重大研究课题攻关项目“职业教育专业建设与产业发展谱系图研究”(编号:20jzd055),主持人:潘海生。

中图分类号:G710

文献标志码:A

文章编号:1001-7518(2023)07-0005-12

一、问题提出

“十四五”时期,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。作为支撑经济发展的重要供给侧,职业教育迈入提质培优、增值赋能的高质量发展新阶段。以习近平同志为核心的党中央始终坚持把职业教育作为社会经济发展的一项重要工作,摆在前所未有的突出位置,作出一系列重大决策部署。2018年9月20日,中央全面深化改革委员会第四次会议审议通过《关于推动高质量发展的意见》,给新时期职业教育发展路径指明方向。2019年2月13日,国务院印发《国家职业教育改革实施方案》(国发〔2019〕4号),落实“职业教育与普通教育是两种不同教育类型,具有同等重要地位”,深化职业教育改革由追求规模扩张转向质量提升。2020年9月16日,教育部等九部门印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》(教职成〔2020〕7号),强调坚持职业教育与普通教育不同类型、同等重要的战略定位,加快构建纵向贯通、横向融通的中国特色现代职业教育体系,以打造创

新发展高地为抓手,打造一批职业教育优质资源和品牌,带动职业教育大改革大发展。2021年3月13日,“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出:“增强职业技术教育适应性”,与地方经济社会发展同频共振,适应经济发展新形势和技术技能人才成长成才新需求。同年10月12日,中办、国办印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,提出加快构建现代职业教育体系,建设技能型社会。2022年4月20日,十三届全国人大常委会第三十四次会议表决通过新修订的《职业教育法》,同年5月1日起正式施行,该法案近26年来首次修订,明确职业教育类型地位,着力提升职业教育认可度,更好地推动职业教育高质量发展。2022年10月16日,中国共产党第二十次全国代表大会在北京开幕,习近平总书记强调深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略,加快建设高质量教育体系。党中央总体部署从深化改革到提质培优,再到高质量发展,既相互衔接,又逐级递进,明确“十四五”期间职业教育高质量发展的政策框架,为地方政府职业教育改革创新指明方向。

在党中央积极部署下,各省级政府深入贯彻决策意见,使各政策在传播过程中形成“以点带面”的扩散效应,以职业教育高质量改革增强活力、提高质量、推动发展,一些标志性、引领性改革举措取得显著成效,实现职业教育高质量发展的政策保障。职业教育高质量发展作为职业教育改革的重要战略,从本质上是职业教育改革的延续,既有对过去职业教育发展的继承,也有根据“十四五”发展阶段做出的调适。职业教育高质量发展政策颁布后,省级政府的支持与拥护是该政策的内涵使然,中央政府既按行政权力要求省级政府进行回应,又为不同的省级政府提供新的发展机遇,在短期内迅速形成全国范围的扩散效应,呈现出不同时空的政策扩散机制。因此,本文借鉴政策扩散理论,以31个省级政府颁布的《职业教育改革实施方案》《职业教育提质培优行动计划》《“十四五”教育事业发展规划》《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》等100份政策文本为主要研究对象,了解省级政府在推动职业教育高质量发展过程中对中央政策的把握和贯彻,阐释省级政府政策扩散的时空分布和动力机制,以期对职业教育高质量发展重大决策提供政策借鉴,促进政策的快速落地与高效施行。

二、研究设计

(一)研究方法与数据来源

研究方法上,运用文本分析法将100份政策文本内容转化为可量化数据,将文本作为数据而不仅仅是文本,旨在从其样式化特征中进行更系统、更大规模的描述与推断,通过数据计量挖掘职业教育高质量发展政策的本质规律。通过对100份职业教育高质量发展的相关政策做文本分析,描绘一定时期内省级政府参与职业教育高质量发展政策扩散的广袤图景,呈现职业教育高质量发展政策的时间特征、空间特征、机制特征等实际样态。

数据来源上,以我国31个省、自治区、直辖市为研究对象。以《职业教育改革实施方案》《职业教育提质培优行动计划》《“十四五”教育事业发展规划》《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》为检索信息对各省级政府的信息公开制度反复

检索,以获取各省级政府官方网站发布的100份职业教育高质量发展的相关政策,形成政策文本库。信息公开制度的建立,以各省级政府职业教育高质量发展的相关政策发布时间为准,鉴于数字化时代信息共享的普及和省级政府政策文本数据公开,本文所获取数据真实可信。

(二)理论分析框架

在相互依存的世界中,政策扩散已成为政治文化的决定性特征,无数扩散现象塑造全球政策生态,扩散研究也在当代社会科学中蓬勃发展。政策扩散理论最初从传播学、社会学、情报学等学科中衍生而来,在西方学者积极推动下,政策扩散理论迅速发展并成为公共政策研究的重要内容。公共政策研究关注政策如何在国家、地方或城市之间扩散,即一个单位的政策如何受到其他单位政策的影响。该研究起源于美国政策学者Walker,他认为政策扩散是外来的政策知识、信息、经验纳入本土政策的过程,进而对本土政策发展产生一定影响,如打破某一政策演变的路径依赖或重新设计新的政策^[1]。政策制定的过程和结果不仅受到政体内部因素影响,还受其他政体政策制定过程和结果影响,这一观点在政治学领域取得许多进展。Dobbin将政策扩散定义为一个单位的政策选择受到其他单位政策选择影响的过程^[2]。大多数政策扩散研究关注扩散是如何发生的,旨在解释相互依赖的决策机制,最突出的扩散机制包括学习机制、模仿机制、强制机制和竞争机制。在政策扩散时空维度上,Brown和Cox总结提出政策扩散过程的规律,时间维度上呈现S曲线,空间维度上表现出“邻近效应”,以及在区域内出现“领导者—追随者”的层级效应^[3]。Boushey认为现实中很多政策并不严格遵循S型的扩散特征,而是表现出陡峭S型、R型和阶梯型的扩散模型^[4]。国内学者朱德米认为公共政策扩散通常指的是政策创新的扩散^[5]。朱亚鹏和陈芳等强调政策扩散理论需加入中国的政策实践。王浦劬、赖先进认为中国公共政策扩散存在四种基本模式:自上而下的层级扩散模式;自下而上的政策采纳和推广模式;区域和部门之间的扩散模式;政策先进地区

向政策跟进地区的扩散模式，这四种模式包含学习、竞争、模仿、行政指令推行和社会建构机制四种机制^⑥。因此，本文认为政策扩散是政策主体对其他政策主体从政策制定到政策执行做出反应的过程，主要从时间、空间、机制等维度呈现扩散机理。借鉴政策扩散理论，从时间、空间、机制三个维度构建职业教育高质量发展政策扩散机理分析框架（见图1），并运用文本分析法，深度解读100份省级政府职业教育高质量发展政策，以期为我国职业教育高质量发展政策制定与政策执行提供借鉴。

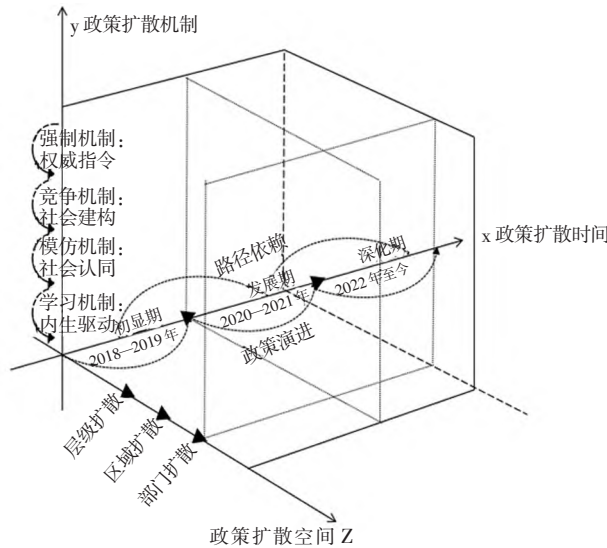


图1 省级政府职业教育高质量发展的政策扩散机理分析框架

三、省级政府职业教育高质量发展的政策扩散机理分析

（一）省级政府职业教育高质量发展的政策扩散时间分析

党的十九大以来，党中央、国务院推出一系列职业教育高质量发展的重大举措，从2018年全国教育大会的召开，到2022年《职业教育法》完成近26年来的首次大修，职业教育高质量发展得以迅速扩散。各省级政府积极响应国家政策，陆续出台职业教育高质量发展的相关政策，截至2022年6月，基于对31个省级政府官方发布的职业教育高质量发展政策文本统计比较分析可见，扩散曲线呈S型分布（见图2），符合政策扩散理论的时间扩散规律，对我国职业教育高质量发展相关政策演进时间具有较强解释力。

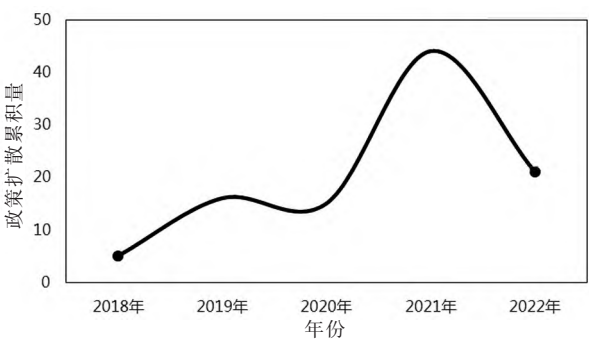


图2 省级政府职业教育高质量发展的政策扩散时间趋势图

1.政策扩散初显期（2018—2019年）。2017年，党的十九大首次提出“高质量发展”要求，标志着中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。2018年全国教育大会的胜利召开为职业教育指明方向，引导职业教育走上高质量发展的新征程。在政策扩散初显期，个别省级政府政策开始动态演进，致力于构建纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系，通过条例和意见等政策文本形式逐步开放拓展。2018年5月14日，江苏省政府印发《关于加快推进职业教育现代化的若干意见》，提出今后五年着力发展质量高、贡献度高、社会认可度高的现代职业教育。2018年5月31日，广东省第十三届人民代表大会常务委员会第三次会议通过《广东省职业教育条例》，强调推动职业教育协调发展。2018年9月，天津市委、市政府出台《关于做大做强做优职业教育的八项举措》，旨在为建设国家现代职业教育改革创新示范区提供制度保障。2018年11月，上海市人大常委会表决通过《上海市职业教育条例（修订草案）》，提出大力推进职业教育中高本贯通培养应用型人才。同年12月，山东省教育厅发布《关于办好新时代职业教育的十条意见》。2019年1月24日，随着《国家职业教育改革实施方案》出台，为大幅提升新时代职业教育现代化水平，16个省级政府于2019年落实制定《职业教育改革实施方案》，政策文本数量与日俱增，各省级政府迎来职业教育发展的新阶段，职业教育高质量发展政策扩散发生格局性变化。2019年2月3日，广东省人民政府印发《职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划（2019—2021年）的通知》，旨在提升人才培养质量，扩大高素质技术技能人才供给，增强服务经

济社会发展能力。随后,河北省政府于2019年2月23日印发《河北省职业教育改革发展实施方案》。2019年6月,江苏、新疆、青海紧跟其后,颁布贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》重点任务,明确职业教育改革发展的各项目标。重庆、福建、广西、吉林、甘肃、浙江、安徽、陕西、河南、江西陆续在2019年下半年推进该政策,强调以创新体制机制为突破,深化产教融合,推进职业教育高质量发展。2019年12月17日,上海市政府为贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》,进一步推动新时代上海职业教育高质量发展,率先出台《上海职业教育高质量发展行动计划(2019—2022年)》,该政策是全国首份署名为职业教育高质量发展的政策文件,为职业教育高质量政策扩散提供强烈示范效应。在中央政府和省级政府的双向沟通场域中,职业教育高质量发展政策图景基本显现,类型教育地位初步具备,由此形成省级政府响应高质量发展阶段的职业教育政策环境,为其政策扩散提供广阔发展空间。

2.政策扩散发展期(2020—2021年)。随着职业教育改革发展迈向新时代,职业教育高质量发展成为满足人民群众日益增长的美好生活需要的必经之路。党中央层面,2020年9月16日,教育部等九部门印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》,为全面贯彻落实职业教育改革发展提供行动指南,明确新时代深化职业教育高质量发展政策扩散的行动路径。2021年3月,“十四五”规划开启新征程的宏伟蓝图,强调加强职业教育适应性。同年10月12日,伴随《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》正式印发,在党中央号召下,省级政府职业教育高质量发展进入政策扩散发展期,相关政策在此时期急剧增加,展现新时代职业教育高质量发展政策扩散的裂变效应和路径依赖,深化职业教育内涵式建设和高质量发展。2020年,15个省级政府先后出台职业教育高质量发展相关政策,湖南、辽宁、宁夏、内蒙古、北京、贵州、四川、山西颁布《职业教育改革实施方案》。为贯彻落实职业教育改革发展的重大举措,加速推进职业教育高质量发展和服务区域经济社会发展,教育部和部分省市共建国家职业教育创新发展高地。2020年1月,山东

省作为先行者与教育部共建首个国家职业教育创新发展高地。此后,甘肃、江西、江苏(苏州、无锡、常州)、浙江(温州、台州)等省市也加入先行先试的队伍,陆续开展部省(市)共建国家职业教育创新发展高地试点。同时,江苏省教育厅印发《江苏省职业教育质量提升行动计划(2020—2022年)》,旨在落实国家和省决策部署,推进职业教育高质量发展。2021年,中央政府通过激励或强制手段推进职业教育高质量发展政策扩散,行政指令推动各省级政府开启新一轮职业教育高质量发展政策制定。当年共有44份相关政策出台,天津、湖南、河南、辽宁、安徽陆续开展部省共建国家职业教育创新发展高地试点,广东深圳、四川成都、福建厦门继而开展城市试点。天津、广西、浙江、安徽、四川5个省级政府于2021年9月开始陆续颁布《职业教育提质培优行动计划》等相关政策。在党中央颁布“十四五”规划纲要之际,31个省级政府,除新疆未公布《“十四五”教育事业发展规划》,其余省份均颁布此政策。另外,天津、黑龙江、浙江、海南、重庆、云南、宁夏7个省级政府专门印发《“十四五”职业教育发展规划》。不仅如此,重庆、河北、浙江、安徽、黑龙江、贵州正式出台《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》。“十四五”开端,在中央政府激励号召和前期经验逐渐积累下,各省级政府不断制定新的政策,政策数量达到高峰且内容逐渐精细明确,推动职业教育高质量发展政策扩散走向纵深式发展。

3.政策扩散深化期(2022年至今)。2022年1月,全国工作会议在北京召开,会议指出2022年是职业教育提质培优、改革攻坚的关键年,强调大力发展适应新技术和产业变革需要的职业教育。同年4月20日,十三届全国人大常委会第三十四次会议表决通过新修订的《职业教育法》,在法律层面规定职业教育与普通教育地位同等重要,旨在塑造社会共识,推进职业教育高质量发展。这一时期,职业教育高质量发展进入政策扩散深化期,该阶段政策发展由职业教育领域内生式发展扩大到教育领域乃至国家经济领域的外延式拓展,从强调模式建设真正走向内涵式发展,其根本动力源自中央政府的推动和省级政府的有效执行,两者共同对职

业教育高质量发展政策进行适应性调整,从政策环境中汲取资源支持和政策保障,更好地推进职业教育高质量发展。随着职业教育高质量发展政策演进的不持续,省级政府政策扩散过程不可避免存在路径依赖,基于中央政府的总体政策自上而下陆续演进。2022 年 1 月 18 日,西藏自治区人民政府印发贯彻落实《国家职业教育改革实施方案》行动方案的通知,强调深化职业教育办学体制和育人机制改革,健全学校职业教育体系,优化专业布局,构建适应发展需求、产教深度融合、中高职纵向贯通、职普横向融通、体现终身教育理念的现代职业教育体系,着力培养高素质技术技能人才,助力产业结构调整,为新时代西藏长治久安和高质量发展提供人才和技术支撑。2022 年 3 月 15 日,海南省教育厅颁布《“十四五”职业教育发展规划》,旨在服务中国特色自由贸易港建设需要,推进海南技能型社会建设。2022 年 1 月至 6 月,江苏、青海、湖北、云南、北京、甘肃陆续颁布《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》,旨在切实增强职业教育适应性,加快构建现代职业教育体系,基于 2025 年和 2035 年制定技能型社会建设目标,为职业教育现代化建设提供坚实的人才支撑。政策扩散深化期构建了全覆盖、多领域、力度大的职业教育高质量发展政策环境,为增强职业教育适应性,全力推动职业教育高质量发展,中央政府加快释放政策信号,号召各级政府自上而下积极响应相关政策制定,全面贯彻落实政策执行,从而将政策扩散推到实践场域,推动职业教育高质量发展政策扩散逐渐呈现饱和状态,形成较为完整的职业教育高质量发展政策体系。

(二)省级政府职业教育高质量发展的政策扩散空间分析

在职业教育高质量发展政策演

进过程中,各级政府作为政策供给方,需根据不同发展阶段突破政策时滞和克服路径依赖,颁布职业教育高质量发展新政策和创新政策举措,进而推动政策扩散。党的十九大以来,各级政府逐渐融入职业教育高质量发展进程中,省级政府基于内外部因素积极颁布相关政策,使职业教育高质量发展政策扩散路径呈现纵向自上而下的层级扩散、横向区域扩散以及同级政府下平行部门扩散(见图 3)。

1.层级扩散:呈现自上而下的纵向层级扩散体系。在职业教育高质量发展政策扩散情境中,中央政府与省级政府层级间自上而下的扩散非常明显,

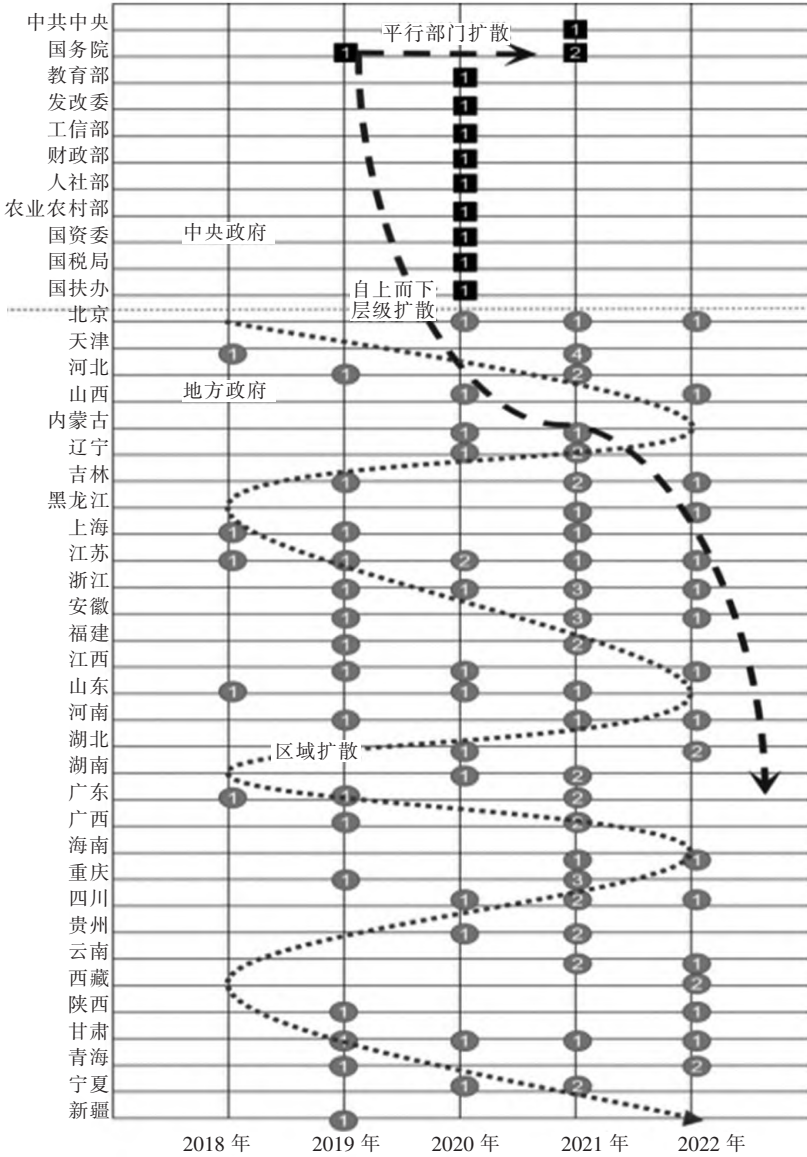


图3 省级政府职业教育高质量发展的政策扩散空间分布图
注:图中纵坐标为政策颁布机构,横坐标为职业教育高质量发展政策颁布频次在政府颁布机构出现的年份,方格表示中央政府颁布的政策数量,圆点表示省级政府颁布的政策数量。

在中央政府提出职业教育高质量发展要求后,省级政府迅速出台相应政策,呈现自上而下的纵向层级扩散体系。我国的政府组织具有层级化、集权化特征,在政策扩散主体上级政府与下级政府之间具有行政权力的领导与被领导关系,具有行政指令性特征。在中央政府与省级政府构成的行政体制中,中央政府制定的职业教育高质量发展政策,往往通过省级政府政策落实和政策执行等方式,迅速实现中央政府推广—省级政府采纳式政策扩散。因此,自上而下的纵向层级扩散呈现两种主要路径:一是政策全面铺开,最大限度扩大职业教育高质量发展政策扩散范围。2019年国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》,强调“各成员单位要加强沟通协调,做好相关政策配套衔接,在国家和区域战略规划、重大项目安排、经费投入、企业办学、人力资源开发等方面形成政策合力。”自此23个省级政府积极响应中央政府指令,全面贯彻落实国家职业教育改革政策要求,根据各省实际发展阶段制定相应举措。二是政策局部地区试点再全面推行,打造先行先试、逐步推广的政策扩散模式。为加快推进职业教育高质量发展,更好地服务地方经济社会发展战略,根据“东部提质培优、中部提质扩容、西部扩容提质”原则,教育部和部分省市共建国家职业教育创新发展高地^[7],山东省作为全国职业教育创新发展高地建设的先行者,整省推进职业教育提质培优、增强赋能,推动产业新旧动能转换。其后,甘肃、江西、江苏(苏州、无锡、常州)、浙江(温州、台州)、天津、广东(深圳)、湖南、四川(成都)、河南、辽宁、安徽、福建(厦门)陆续颁布部省(市)职业教育创新发展高地的意见,为其他省市提供职业教育高质量发展的先进经验,全面增强职业教育适应性。当然,也有政策存在自下而上的吸纳辐射扩散,呈现出省级政府创新—中央政府采纳推广式扩散路径^[8]。在职业教育高质量发展相关政策中,广东省政府于2019年2月3日颁布《广东省职业教育“扩容、提质、强服务”三年行动计划(2019—2021年)》,相比教育部等九部门2020年9月16日颁布的《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》早一年半。上海市政府于2019年12月7日颁布《上海职业教

育高质量发展行动计划(2019—2022年)》,率先推动新时代上海职业教育高质量发展,相比中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》提前两年。由此可见,省级政府作为职业教育高质量发展政策扩散的行动主体,在职业教育政策创新和探索中具有较大政策空间,在职业教育高质量发展的政策制定和实施中发挥着不可替代的自主权力,形成吸纳辐射的政策扩散治理体系。

2.区域扩散:呈现邻近效应的横向区域扩散模式。在职业教育高质量发展政策体系中,其横向区域扩散具有梯度性,该政策在时间和空间上具有势能差或位势差,呈现出从政策动力源扩散至周围政策势能较低的地区^[9]。根据职业教育高质量发展相关政策文本分析,各省级政府融入职业教育高质量发展政策支持力度存在明显地缘差异,主要有三种分布形态:一是经济中心的政策扩散分布。在职业教育高质量发展政策情境下,省级政府的政策扩散较易受到经济中心的牵引作用,表现在东部发达地区向中西部地区扩散,东部经济中心处于政策领先地位,成为中西部地区职业教育发展学习和效仿的主要对象,形成横向向区域间职业教育政策跟进式的政策模式。经济中心的政策扩散分布,呈现华东地区“强中心”效应,由于上海、浙江、江苏、广东等沿海城市经济发达,产业发展要求较高,职业教育服务产业发展需要高质量政策环境,促使经济社会发展对职业教育高质量发展政策需求尤为强烈。例如,浙江和江苏均颁布6份职业教育高质量发展相关政策,数量位居全国前列,广东颁布4份,上海颁布3份,浙江和江苏2018年就出台相关举措支持职业教育高质量发展,上海属于全国首位发布职业教育高质量发展政策的省级单位。在经济社会发展推动职业教育高质量发展的多重考量下,这几个省级政府积极响应政策扩散,增强职业教育区域适应性,加快树立职业教育高质量发展标杆省份。二是政治中心下的政策扩散分布。此形态主要表现在以北京为中心的京津冀城市群职业教育高质量发展政策分布上。京津冀城市群作为我国政治中心,其政策扩散表现出以三个省市为核心的华北地区“强

中心”效应。其中,北京发布3份政策、天津发布5份政策、河北发布3份政策。北京作为政治中心之首,很多政策也是在中央的旨意下共同完成,其发布的职业教育高质量发展政策更具政治导向意义,政治意味较强,对邻近省份或城市具有强烈的风向标作用。天津、河北作为政治中心缓冲地带,既肩负着为北京提供职业教育高质量发展的后备力量,又回应着本区域内职业教育高质量发展的要求,折射出政治中心分布下职业教育高质量发展的政策扩散向度。三是政治中心、经济中心之外或边缘地区的政策扩散分布,呈现出中心效应较弱的分布状态。这种区域扩散模式分布地区最广,除了政治中心、经济中心,东北、华中、西南、西北地区都在职业教育高质量发展政策扩散中心效应较弱的地区。但不可否认,这几个区域的很多省份也在积极出台相关政策,只是政策内容多是模仿跟进,缺乏省份自主创新。这几个区域经济水平相对不高,对职业教育高质量发展的政策需求更是属于中央推动型,同时政治压力也较小,职业教育高质量发展政策多是弱因素共同作用的结果。另外,新疆颁布职业教育高质量发展政策数量最少,源于在高质量发展的背景下,对于经济活跃度较低、政策图景较不明朗的地区,在一定阶段需要维持社会秩序安定,最大限度保障民生安全和教育安全。因此,职业教育高质量发展政策区域扩散旨在构建职业教育均衡发展 with 区域协调发展的良性互动模式,实现职业教育从适应到跟进再到引领区域经济社会的发展^[9]。

3.部门扩散:呈现协同联动的平行部门扩散结构。职业教育高质量发展政策扩散主体存在同一政府层级,因此也会出现该政策在平行部门之间的扩散模式,平行权力部门共同助力职业教育高质量发展,使其政策呈现协同联动的平行部门扩散结构。我国政策扩散实践表明,横向层面的平行部门政策扩散正日渐明朗,管理部门较大的决策空间增强各部门在政策扩散过程中的横向互动,各部门需要更积极的自我革新行为,从而对其他部门提出更高的协调和配合要求,通过长期互动实践来增强政策扩散。剖析平行部门政策横向扩散的具体路径,必须关注政策源头的传播者和终端的接收者,横向层面

平行部门所传递的政策信息是否全面、科学、严谨,以及政策终端接收者的理解、认同和配合程度,都将最终影响政策扩散的广度和强度^[10]。各部门不同的实力、权限和定位,都将影响平行部门的扩散路径,主要有两种路径:一是部门内部再创新所进行的政策扩散行为。不同于纵向层面自上而下的政策扩散,横向层面的政策扩散范围取决于政策本身的合理性和价值创造性,一定程度上也依赖于政策传播者的传播行为。在职业教育高质量发展政策扩散过程中,中央政府作为政策传播者也扮演上级指令的政策接收者,在职业教育高质量发展政策扩散过程中承担主要任务和责任。2019年国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》,下发部门包括各省、自治区、直辖市人民政府以及国务院各部委、各直属机构。2020年教育部、国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、人力资源和社会保障部、农业农村部、国务院国资委、国家税务总局、国务院扶贫办共同印发《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》的通知,下发部门同样涉及各省、自治区、直辖市、新疆建设兵团的这9个平行部门。2021年中共中央、国务院颁布《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。因此,在各级部门接收到职业教育高质量发展的目标指令后,各部门需结合实际进行政策制定和扩散,包括政策推进方式、政策工具选择和政策部门主体分工,并将决策传递下发给相关协调配合部门。国务院往往主要起到牵头推动的作用,其他教育部等平行部门积极配合,在政策逐渐扩散的过程中,各平行部门将会受到政府系统内部其他部门的冲击和启发,并根据自我价值的多寡决定配合与回应程度。二是平行部门实力相当所形成的辐射发散式政策扩散。职业教育高质量发展政策扩散在部门间的协同联动并不始终是线性路径,也并非点对点单一扩散路径。教育部、人力资源和社会保障部等平行部门在接收到中共中央、国务院等政策指令时,其回应与配合以及决策行为的创新不仅取决于周边部门传播者的政策扩散成效预期,也与政策接收者自身的实力水平密切相关。在职业教育高质量发展政策扩散中,实力相对均衡部门很可能

形成辐射发散式多点回应,就如《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》涉及9个平行部门的辐射发散,即在平行部门综合实力水平相当的情境下,职业教育高质量发展政策扩散的横向扩散存在辐射发散式传播路径。

(三)省级政府职业教育高质量发展的政策扩散机制分析

职业教育高质量发展政策扩散过程中,各省级政府制定的政策具有趋同性,形成政策跨层级跨区域跨部门传播的决策模式,其政策扩散常呈现学习、模仿、竞争、强制四种驱动机制。其中,学习机制是职业教育高质量发展政策扩散不断创新的内生驱动,模仿机制、竞争机制、强制机制存在于职业教育高质量发展政策体系外部,且对政策体系产生直接推动作用,在三种机制的外部驱动下,职业教育政策主体将主动借鉴成功政策、创新变革旧政策或被动采纳新政策,通过竞争、模仿、强制机制推动职业教育高质量发展政策扩散。

1.学习机制:促进职业教育高质量发展政策扩散内生驱动。学习机制是职业教育高质量发展政策主体主动借鉴或采纳其他政府成功政策经验和政策创新的过程。当其政策主体考虑采纳一项政策时,需考虑职业教育高质量发展政策成功因素,包括职业教育高质量发展政策目标、资源支持等,获取新的政策后根据省情适当改变原有政策或采纳新政策,并非机械式照搬他省政策。学习机制由各省级政府或跨区域合作实现,具体指向省级政府之间、平行部门之间在政策制定和执行上的沟通与合作,包括在职业教育高质量发展过程中各省级政府签订的合作协议与创建的职业教育区域发展联盟等,比如京津冀、长三角、粤港澳等区域职业教育高质量发展政策合作学习,推进产教融合城市群建设,探索城市群职业教育一体化发展模式。当然,职业教育高质量发展学习机制的政策扩散并不局限于成功政策,政策主体也关注其政治效果,既要关注其他省级政府职业教育高质量发展的成功政策,又要从失败中找寻原因和总结经验^[1]。山东作为职教高地的首发地,立足创新从试办本科层次职业教育、施行长学制培养机制、扩大办学自主权等体制

机制为其他高地树立学习标杆。这在很大程度上受到政治形态的影响,政策主体一方面需考虑中央政府的政策导向,权力下放会刺激省级政府政策创新和加大政策扩散广度;另一方面需鉴别其他省级政府的政治态度和立场,邻近区域或同一经济圈、政治圈是否影响政策学习。职业教育高质量发展政策扩散过程中,从时间来看,职业教育高质量发展政策学习机制主要发生在2019年和2021年,随着《国家职业教育改革实施方案》《“十四五”教育事业发展规划》《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》出台,中央政府鼓励各省级政府积极跟进学习相关政策,确立职业教育类型定位,建立“职教高考”制度,积极构建技能型社会,各省级政府积极开展政策经验学习和政策会议交流,政府之间的内生驱动力逐渐增强。从空间上看,学习机制常出现在同一经济圈和政治圈,例如华东地区和华北地区内的省级政府职业教育高质量发展政策具有相似性和趋同性。并且在中央政府的监管下,各省级政府在职业教育高质量发展政策学习过程中具有一定的筛选和过滤作用,中央政府通过制定官方政策文件,形成一定的规范和制约,各省级政府通过政策争论和政策学习确定职业教育高质量发展最优方案,能有效降低政策扩散的不确定和规避扩散风险^[2]。

2.模仿机制:推动职业教育高质量发展政策扩散的社会认同。模仿机制是政策主体对其他省级政府职业教育高质量发展政策采取效仿复制、照搬克隆的政策扩散过程。与学习机制相比,模仿机制与职业教育高质量发展政策的客观结果无关,更强调政策的政治合法性和社会认同,这有利于降低政策创新成本,提升各省级政府政策合法性与认同度。换言之,在职业教育高质量发展政策模仿过程中,各省级政府不太关注政策具体内容和实际成效,他们更关注职业教育高质量发展政策的政治正当性与合法性以及文本形式上的相似性和完备性^[3]。各省级政府在模仿职业教育高质量发展政策过程中,旨在遵守其他省级政府的政策规范,并通过一定的政策规则有效适应相关政策,这在一定程度上会有效削弱原有政策的意图,甚至追求与原有政策不一致的目标,实现政策模仿合法性的实质意图。从模

仿机制的实际表征来看,省级政府职业教育高质量发展政策模仿体现在文本相似度层面,无论是相关政策的体例框架还是行文思路,各省级政府在制定职业教育高质量发展政策都具有模仿性行为,但政策模仿是省级政府迫于政治合法性压力而采纳的政策行为,在一定程度上会降低省级政府政策制定和采纳的积极性和主动性。在职业教育高质量发展政策时间上,模仿机制的存在贯穿整个政策周期。中央政府颁布《国家职业教育改革实施方案》《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》,致使省级政府在政策模仿过程中具有独立性 with 合法性,在一定阶段这些政策相互衔接和深化,政策内容旨在强化类型特色,稳步发展职业本科教育,深化纵向贯通、横向融通的现代职业教育体系,全面落实“双高计划”,加快实现职业教育现代化进程。政策空间上,模仿机制不仅体现在邻近区域的相互模仿,也体现在欠发达地区模仿发达地区职业教育高质量发展政策。欠发达地区希望中央政府和发达地区承认其政策合法性及得到更多的资源关注,这可能导致职业教育高质量发展政策执行浮于表面或政策功能失调,由此需要各省级政府通过加强政策实践和政策交流实现社会合法化才能逐步增强政策扩散。在职业教育高质量发展政策创新时,政策模仿的责任落在政策主体上,当这项政策被广泛接受时,各省级政府需要通过职业教育高质量发展政策的社会认可度来促进该政策的发展,从而推动政策扩散。

3. 竞争机制:激发职业教育高质量发展政策扩散的社会建构。Braun 和 Gilardi(2006)认为政策扩散的竞争机制是政策竞争与政策合作相互依存的过程,他们强调竞争机制的核心是一个政府政策对另一个政府相应政策有效性的外部影响^[14]。在职业教育高质量发展政策扩散过程中,各省级政府出台新政策的目的不仅是基于绩效竞争获得政治、经济优势,还希冀通过合作行动建立联合标准获得资源支持,以不断调整职业教育高质量发展政策适应经济社会发展。就竞争机制而言,各省级政府制定职业教育高质量发展政策以吸引投资和获取各方资源支持。为获取更多资源,政策主体需预测或应对

其他省级政府的政策变化,分析吸引职业教育高质量发展投资的条件,审查若干政治、财政和制度因素是否会限制政策竞争^[15]。在职业教育高质量发展政策扩散过程中,当各省级政府相互反应以吸引或维持资源时,竞争就会发生,在其他省级政府进行职业教育改革时,本地政府更有可能放开政策权限,以实现最大化竞争优势。因此,职业教育高质量发展政策竞争机制具有三个特征:其一,竞争机制侧重于政策的社会建构性^[16],强调职业教育高质量发展的规范和惯例是社会建构的,政策主体采取相应政策以遵守高质量发展规范,从而带动政策扩散。其二,竞争意味着遵循竞争对手的政策,有效的竞争机制衡量标准即是确定其他省级政府相互竞争的职业教育高质量发展政策核心,在此基础上构建省级政府自身的职业教育高质量发展政策。其三,竞争机制的产生也与政策决策者偏好密切相关,在决策主体在位期间,为持续获得竞争优势,各省级政府决策者会积极利用影响职业教育高质量发展的资源与能力,以提高职业教育高质量发展政策采纳和政策执行效率。在时间维度上,职业教育高质量发展政策竞争机制凸显在 2019 年至 2021 年,各省级政府之间的相互竞争是推动职业教育高质量发展的主要力量,政府行为以效率逻辑为先,决策者偏好发挥关键作用。例如,8 个省级政府发布《职业教育提质培优行动计划》,旨在构建“国家宏观管理、省级统筹保障、学校自主实施”的管理机制,积极推进职业教育协调发展、深化职业教育产教融合校企合作、健全职业教育考试招生制度等顶层设计,全面聚焦职业教育治理能力提升行动、“三教”改革攻坚行动、创新发展高地建设行动等关键改革行动。在空间维度上,职业教育高质量发展政策竞争仍遵循邻近效应,同一经济圈、政治圈存在明显竞争,当然,也有发达地区跨区域的政策竞争,这由省级政府政策制定的社会建构能力所主导。在高质量发展的时代背景下,发达地区为了在激烈的竞争中获取先发优势,主动探索与职业教育高质量发展相适应的政策支持体系。例如,13 个省级政府颁布部省(市)共建职业教育创新发展高地的意见,旨在先行先试获得优势资源,激发职业教育政策创新。

4. 强制机制:推进职业教育高质量发展政策扩散的权威指令。Maggetti 和 Gilardi(2016)认为强制机制是指一种“非自愿”的政策调整形式,而其他机制反映的是一种“自愿”的政策变化形式^[17]。在职业教育高质量发展政策扩散语境下,强制机制是指省级政府受到中央政府强制性指令和激励手段而采纳与创新职业教育高质量发展政策的过程,更多呈现在自上而下的层级扩散体系中,中央政府使用非正式渠道将其决策偏好强加给省级政府。职业教育高质量发展政策强制机制主要有三种形式:一是行政指令机制。中央政府运用权威指令对省级政府施加政策压力,使省级政府采纳与创新职业教育高质量发展政策。二是政策激励机制。省级政府为获取中央政府在职业教育高质量发展过程中给予的资源依赖和政治认同,必须采纳相关政策。三是政策动员机制。中央政府或政府领导者通过非正式渠道对省级政府释放职业教育高质量发展政治信号,暗示省级政府采纳制定职业教育高质量发展政策^[18]。强制机制规定,省级政府政策颁布是因为中央政策变动。因此,强制机制产生的先决条件是职业教育高质量发展政策扩散所依赖的物质资源和政府决策观,这意味着强制机制是基于有条件产生的政策扩散过程,条件即基于法律和法律协议产生的上下级正式关系^[19],下级省级政府需遵循上级中央政府发出的行政指令、政策动员、政策激励等合法性权威。在时间维度上,职业教育高质量发展政策强制机制出现在前期和中期,这个阶段中央政府释放大量职业教育高质量发展政策信号,通过陆续出台《国家职业教育改革实施方案》《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》《关于推动职业教育高质量发展的实施意见》等政策,开始自上而下地推进职业教育高质量发展政策扩散的行政指令,省级政府受到垂直方向的强制压力陆续出台相关政策,进一步确立职业教育类型定位,优化现代职业教育体系,从产业人才数据平台、专业教学标准、产教融合型企业、教师专业化培养体系、教育教学质量监控体系、升学教育制度等维度完善技术技能人才培养机制。在空间维度上,职业教育高质量发展政策扩散辐射面是基于全国省级政府展开,中央政

府颁布的对象面向各省、自治区、直辖市人民政府以及国务院各部委、各直属机构,高度集中的权威指令使职业教育高质量发展政策扩散范围不断扩大,“搭便车”省级政府不断增多,31个省级政府均颁布相关政策,中央政府也通过各种激励和动员介入职业教育高质量发展政策扩散,强制机制持续增强。

四、结论与讨论

在党中央加速推进经济社会高质量发展背景下,职业教育高质量发展必然成为最佳驱动力,导致省级政府职业教育高质量发展政策扩散日益频繁,从而形成纵横交错的政策网络,实现从愿景蓝图到政策规划的行动路径,旨在构建纵向贯通、横向融通的中国特色现代职业教育制度体系,健全纵向贯通、横向融通的制度保障,完善促进现代职业教育体系有效运行的支撑条件。本文运用政策扩散理论,基于文本分析法,深刻挖掘职业教育高质量发展政策扩散机理,通过搜集100份省级政府职业教育高质量发展政策文本,从时间、空间、机制三个维度进行全景式描述,勾勒出省级政府职业教育高质量发展政策扩散的基本轮廓。

在政策扩散时间上,职业教育高质量发展政策扩散时间呈S型分布,从2018年至今,根据职业教育高质量发展的阶段性进程和政策文本的发布变化,其政策扩散历经初显期(2018—2019年)、发展期(2020—2021年)、深化期(2022年至今)三个阶段,从政策制定到政策执行逐渐形成一个较为完整的职业教育高质量发展政策体系。在政策扩散空间上,基于内外部因素共同作用形成了自上而下的纵向层级扩散、横向区域扩散以及平行部门扩散,凸显空间扩散邻近效应和层级效应。在政策扩散机制上,职业教育高质量发展政策扩散是四维机制共同作用的结果。在中央政府权威指令体制下,强制机制占据主导地位,自上而下地推动职业教育高质量发展政策迅速扩散,进而诱发职业教育高质量发展政策学习机制、模仿机制、竞争机制的生成,在省级政府内生驱动和外力推动下,实现社会认同和社会建构的政策扩散机理。

在中国国情下,集权式政治体制和分权式经济

模式致使中央政府与省级政府既处于领导与被领导关系,又存在相互制衡的博弈关系。职业教育高质量发展政策扩散并非单一地垂直或水平扩散,中央政府与省级政府的多元互动共同形塑了一个持续互动、复杂动态的多层级间互动立体化网络^[8]。其一,在中国强权体制语境下,中央政府对省级政府的垂直管理,对职业教育高质量发展政策强制管理,无论是“红头文件”还是间接的政策动员与政策激励,强制机制对职业教育高质量发展政策扩散起到了决定性推动作用,这既是职业教育高质量发展政策本身的固有属性,也是中国行政体制形塑的必然结果。其二,政策扩散机制多向联动促成了职业教育高质量发展政策快速扩散。地方政府经济实力与管理体制的悬殊,促成了各省级政府在职业教育高质量发展政策学习中相互竞争,刺激了政策扩散范围与扩散效率,竞争机制引导省级政府积极创新发挥政策自主性,进而推动各地方政府相互学习模仿,获得中央政府和其他各级政府的社会认同。其三,职业教育高质量发展政策本质是一个不断演化深入的渐进式政策变迁,在时空上的政策差异体现职业教育的高度适应性,即职业教育高质量发展政策为适应复杂多变的社会环境而不断改善和优化,省级政府的经济、政策差异致使政策扩散效率呈现多样化政治生态格局。

顺应“十四五”职业教育高质量发展趋势,完善省级政府职业教育高质量发展政策扩散可从两方面入手:一方面,中央政府在制定职业教育高质量发展政策时可合理使用学习机制和强制机制,借鉴成功政策,弱化强制机制的作用,继而激发下级政府政策自主性和创新性,拓宽职业教育高质量发展政策创新空间。另一方面,省级政府在职业教育高质量发展政策制定和执行过程中,要充分发挥学习机制、竞争机制和模仿机制,发挥地区优势,形成先行先试、逐渐推广的政策局面,降低创新风险,不断完善职业教育高质量发展政策扩散体系。诚然,本文对省级政府职业教育高质量发展政策扩散机理是从政策文本内外部属性特征对其政策扩散进程、路径和规律的描述性和验证性分析。但是,仅通过分析省级政府政策文本数据尚无法深入探究政策

扩散的背景、影响因素和效果,未来不仅应从多种理论、多种视角分析职业教育高质量发展政策扩散,形成多维度全方位的分析框架,还应拓展研究范围到市县各级政府,并结合量化研究、案例研究等多种研究方法,将职业教育高质量发展政策文本与其所处政策实践和制度文化进行深入对话。

参考文献:

- [1]WALKER J L. The diffusion of innovations among the American states[J]. American political science review, 1969, 63(3): 880-899.
- [2]DOBBIN F, SIMMONS B, GARRETT G. The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?[J]. Annu. rev. sociol., 2007, 33(1): 449-472.
- [3]BROWN L A, COX K R. Empirical regularities in the diffusion of innovation [J]. Annals of the association of american geographers, 1971, 61(3): 551-559.
- [4]BOUSHEY G. Policy diffusion dynamics in America[M].Cambridge:Cambridge University Press, 2010:18-36.
- [5]朱德米.公共政策扩散、政策转移与政策网络:整合性分析框架的构建[J].国外社会科学, 2007 (5): 19-23.
- [6]王浦劬,赖先进.中国公共政策扩散的模式与机制分析[J].北京大学学报(哲学社会科学版), 2013,50 (6):14-23.
- [7]陈正江.以创新发展高地建设为抓手 推进职业教育高质量发展[J].中国职业技术教育, 2021(4): 55-59.
- [8]周望.政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适[J].四川行政学院学报, 2012(4):43-46.
- [9]朱德全.职业教育促进区域经济高质量发展的战略选择[J].国家教育行政学院学报, 2021(5):11-19.
- [10]荣丽军.组织中间部门创新治理政策的横向扩散与效力提升[J].领导科学, 2022(4):29-32.
- [11]VOLDEN C. States as policy laboratories:

- Emulating success in the children's health insurance program [J]. American journal of political science, 2006, 50(2): 294-312.
- [12]朱旭峰,赵慧. 自下而上的政策学习:中国三项养老保险政策的比较案例研究[J]. 南京社会科学, 2015 (6): 68-75.
- [13]SHIPAN C R, VOLDEN C. The mechanisms of policy diffusion [J]. American journal of political science, 2008, 52(4): 840-857.
- [14]BRAUN D, GILARDI F. Taking 'Galton's problem' seriously: Towards a theory of policy diffusion [J]. Journal of theoretical politics, 2006, 18(3): 298-322.
- [15]GILARDI F, WASSERFALLEN F. The politics of policy diffusion [J]. European journal of political research, 2019, 58(4): 1245-1256.
- [16]TOLBERT P S, ZUCKER L G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935 [J]. Administrative science quarterly, 1983, 28(1): 22-39.
- [17]MAGGETTI M, GILARDI F. Problems (and solutions) in the measurement of policy diffusion mechanisms[J]. Journal of public policy, 2016, 36 (1): 87-107.
- [18]李燕,苏一丹.中国地方政府大数据政策扩散机制研究[J].软科学,2022,36(3):1-8.
- [19]ELKINS Z, GUZMAN A T, SIMMONS B A. Competing for capital: The diffusion of bilateral investment treaties, 1960-2000 [J]. International organization, 2006, 60(4): 811-846.

责任编辑 韩云鹏

The Policy Diffusion Mechanism of Provincial Governments to Promote the High-quality Development of Vocational Education and Training

Li Yang
(Tianjin University)

Abstract: The high-quality development of vocational education and training is essential to determine the type status of vocational education and training and build a skilled society. Using the theory of policy diffusion and text analysis method, this study deeply describes the policy diffusion mechanism of the provincial government to promote the high-quality development of vocational education and training from the three dimensions of time, space, and mechanism. The research findings indicate that the diffusion curve follows an S-shaped distribution, and the diffusion process shows the initial period of policy diffusion (2018-2019), the development period of policy diffusion (2020-2021), and the deepening period of policy diffusion (2022-present). In the spatial dimension, the high-quality development policy of vocational education and training follows the logic of spatial diffusion, presenting three diffusion paths: a top-down vertical hierarchical diffusion system, a horizontal regional diffusion model of proximity effect, and a collaborative linkage and parallel sector diffusion structure. In the mechanism dimension, the four mechanisms of learning, imitation, competition, and coercion jointly drive the high-quality development of vocational education and training, forming an ecological pattern of policy diffusion driven by endogenous and external forces.

Keywords: vocational education and training; high-quality development; policy diffusion mechanism; provincial government