

发起方式与政策空间：职业教育政策试点的分析框架

李 阳 潘海生

摘 要：职业教育政策试点是部分地区先行先试、积累职业教育改革经验的重要方式。在由中央政府指定发起的职业教育政策试点中，中央政府是主要的发起者和推动者，而在由地方政府自主发起的职业教育政策试点中，地方政府虽然拥有一定的政策空间，但其行动策略也深受中央政府的影响。依据职业教育政策试点的发起方式和地方政府政策空间大小，可以将职业教育政策试点区分为指令型试点、授权型试点、探索型试点、开放型试点四种理想模式。通过对产教融合型城市试点、国家职业教育改革试验区建设、现代职业教育体系建设、高职院校单独招生试点四个职业教育政策试点案例的解读，可阐释四种职业教育政策试点模式的内涵及逻辑。

关键词：职业教育；发起方式；政策空间；政策试点模式；案例研究

作者简介：李阳，天津大学教育学院博士研究生（通讯作者：liyang1992920@outlook.com 天津 300350）；潘海生，天津大学教育学院教授（天津 300350）

基金项目：2020年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“职业教育专业建设与产业发展的谱系图研究”（项目编号：20JZD055）

中图分类号：G521 **文献标识码：**A **文章编号：**1009-458 x (2024)5-0025-11

DOI:10.13541/j.cnki.chinade.2024.05.002

一、引言

职业教育政策试点是部分地区先行先试、积累职业教育改革经验的重要方式。在职业教育领域，通过政策试点的方式推动改革是我国职业教育改革的重要手段。重视职业教育政策试点，主要有以下四个方面的考虑：第一，一项新的职业教育政策的实施效果需要在小范围内进行测试，以观察实际效果并完善职业教育改革方案；第二，当一项职业教育改革关涉众多群体利益时，最初不宜大范围推行，需要在小范围内试行，这样可以为职业教育改革留有余地，而且容易在不同群体之间达成一致；第三，我国国土面积广大，东中西部地区发展差异明显，有些职业教育政策不一定能在所有地方同时实施，就需要通过试点的方式分地区、

分时段的差异化推进；第四，当自下而上推动职业教育改革的意愿较为强烈时，可以先通过政策试点缓解压力，再根据政策试点情况研究制定后续的政策。

近年来，学者们对本科职业教育试点（方泽强 & 刘星，2020）、现代学徒制试点（杜启平 & 熊霞，2015）、“1+X”证书制度试点（张国民，2022）等不同实践样态的职业教育政策试点开展了一系列研究。与此同时，随着职业教育政策研究的深入，职业教育政策试点的理论探讨也有所增加。有学者认为职业教育政策试点是指在正式政策出台之前，在小范围内检验政策方案合理性而进行的政策活动（崔志钰等，2021）。也有学者认为职业教育政策试点是职业教育政策执行的一种制度创新，而且已经成为我国职业教育改革的常态化手段（兰慧君等，2022）。还有学者通过总结新中国成

立以来我国职业教育发展的特征与经验，发现先进行职业教育政策试点再扩散推广的渐进式职业教育改革模式是我国职业教育发展的一个重要特点（郭文富 & 马树超，2019）。

认真审视这些研究，可以发现研究者关注的重心是各种职业教育政策试点实践样态本身的发展现状和发展方向，并未将其上升到理论层面进行探讨。即使是职业教育政策试点的理论探讨，也只是根据我国职业教育政策试点的实践经验总结试点的发生原因，然后分析存在的问题，进而提出改进建议。而且，既有研究一定程度上忽视了政策试点赋予地方政府的政策空间以及地方政府与中央政府协商的能力。因此，本研究着重探讨职业教育政策试点过程中的中央政府和地方政府的互动与博弈，从政策试点的发起方式和地方政府的政策空间两个维度建构职业教育政策试点的分析框架，对职业教育政策试点模式进行划分，阐释不同职业教育政策试点模式的内涵与特征，并通过典型案例进行解读。

二、职业教育政策试点的制度逻辑

世界上任何一个国家或地区的职业教育政策试点都面临着所属疆域内经济社会发展的挑战，不同国家或地区因其地理环境、人口规模、经济水平、职业教育治理模式的不同，所面临的具体困难和挑战也就不同。其中，职业教育治理模式决定了职业教育政策试点机制的优势、困难和挑战，而一个国家或地区的职业教育治理模式往往与其政治体制紧密相关。考察影响职业教育治理模式的政治体制因素主要有两条线索：一是中央政府与地方政府之间的权责划分，二是政府与职业院校之间的关系。本研究主要关注的是第一条线索，即中央政府与地方政府在职业教育政策试点过程中的权责划分。在中国当前的政治体制之下，中央政府与地方政府在职业教育政策试点中遵循怎样的

制度逻辑？这是我们研究职业教育政策试点的切入点和出发点。新中国成立以来，中国社会经历了从“总体支配”到“技术治理”的变化（渠敬东等，2009）。就职业教育治理而言，也必将走向“技术治理”，然而，在“中央放权的竞赛模式”（周飞舟，2009）下以政策文件为依据划分中央政府与地方政府的职业教育治理职权，地方政府虽然获得了更多的权力，但经常出现权力被中央政府收回的现象，致使中央政府与地方政府在职业教育治理中的协商与博弈成为我国职业教育改革发展过程中的常态，这也是影响职业教育政策试点过程中中央政府和地方政府互动的核心制度逻辑。

（一）中央政府的制度逻辑

在职业教育政策试点过程中，中央政府的行动策略和行动过程为：在职业教育政策试点初期，根据职业教育改革的紧迫程度以及政策方案的制定与否，中央政府选择采取观望的态度为地方政府提供足够的政策空间或者采取管制的态度限制地方政府的政策空间；在职业教育政策试点发展期，可能出现多个试点区之间的竞争，并定期向中央政府汇报工作进度；在职业教育政策试点经验总结期，中央政府根据政策试点的成效，有选择性地政策试点的部分内容上升为国家职业教育改革政策，并推动其在全国范围内实施（韩双淼，2020，pp.34-37）。对于取得良好效果的政策方案，中央政府会给予一定的政策支持，并提供给地方政府更多的政策空间，支持和鼓励地方政府在原有职业教育政策试点基础上进一步创新，为国家职业教育改革提供更多的经验积累和政策借鉴。

中央政府确定的政策目标是职业教育政策试点合法性的根本来源，也是中央政府与地方政府间借助政策试点实现改革信息传递的关键渠道。依据不同职业教育政策试点地区的职业教育发展现状和经济发展水平，教育部等部委结合中央政府的政策目标制定职业教育政策试

点原则。基于此，职业教育政策试点地区结合区域经济发展需求，初步制定政策方案，并努力将地方政府的政策需求融入政策方案之中。而后，经过教育部等部委和地方政府的反复协调、沟通、博弈、妥协等过程，形成最终的职业教育政策方案，并在上报中央政府得到正式的“批复”后，发布职业教育政策试点的“协议”或“实施意见”，成为职业教育政策试点的指导性文件（朱旭峰 & 张超，2020）。

当职业教育改革的战略地位较高时，中央政府会限定地方政府的政策空间，强化权威调控，通过制定政策方案、检查监督、物质支持和组织支持等方式直接干预地方政府的职业教育政策试点过程（李阳，2020）。当职业教育改革不急迫，或者不确定性较强时，中央政府会给予地方政府充足的政策空间，弱化权威调控，通过试点倡议、等待成效、延迟推广等方式间接参与地方政府的职业教育政策试点过程。在一些涉及职业教育创新的改革中，中央政府鼓励地方政府自主探索，但并不急于将试点成果在全国范围内推广，而是对多个地方的职业教育政策试点进行观望，并经过多轮的政策试点之后，再选择下一步的职业教育改革方向。事实上，当中央政府直接或间接参与职业教育政策试点时，对职业教育改革的权威调控主要强调政治性调控，通过强化中央政府介入职业教育政策试点的政治信号，高位推动职业教育改革（李娉 & 邹伟，2022）。

（二）地方政府的制度逻辑

在职业教育政策试点过程中，地方政府的行动策略和行动过程为：在职业教育政策试点初期，地方政府通过分级分批试点的方式尽量规避职业教育改革风险；在职业教育政策试点发展期，地方政府通过调整、修正职业教育政策方案等方式提升职业教育政策试点的有效性（李智超，2019）；在职业教育政策试点经验总结期，地方政府通过与高等院校和科研院所等机构合作的方式进行职业教育政策试点的经验

总结，并通过学术会议、政策咨询报告、新闻报道等方式推广地方职业教育改革经验。为了获得中央政府的认可，地方政府在职业教育政策试点中，一方面根据中央政府的政策试点目标完善政策方案，另一方面则在与中央政府的互动中争取上级政府的组织支持或上级领导的个人支持。

地方政府职业教育政策试点的发生动力可以区分为发展型动力、竞争型动力和压力型动力三种类型。发展型动力源于地方政府对于职业教育政策试点所带来的经济收益和社会收益的诉求；竞争型动力源于地方政府之间的“晋升锦标赛”（周黎安，2007）；压力型动力源于压力型体制下的央地互动（荣敬本，2013）。此外，地方官员的考核机制和提拔制度以及地方官员的价值选择和事业规划等因素，也会影响职业教育政策试点的启动。在地方政府推行职业教育政策试点的情况下，中央政府对政策试点的阻止、默许、推广将会分别导致职业教育政策试点行为的停止、继续和扩散。职业教育政策试点能否在大范围内扩散的关键在于地方政府能否获得中央政府对其职业教育政策方案的认可，质言之，职业教育政策试点的扩散是央地政府之间共同需要的结果。

由此，我们发现，职业教育政策试点的扩散成效主要取决于政策试点风险和政策试点收益两个要素。职业教育政策试点的风险越低，这项政策试点的继续和扩散的概率就越高。职业教育政策试点的成效越高，即政策试点收益与政策试点成本之间的差距越大，这项政策试点的继续和扩散的可能性也就越大。而风险比较高的职业教育政策试点，只有在能够产生明显的正效益的时候，才能够继续和扩散。那些最终能够得到扩散并生成制度的职业教育政策试点，均是既能提供解决实际问题的创新性政策方案，又能与中央政府职业教育改革目标相符合，从而在更深层次锁定了中国职业教育改革的渐进性。对于那些风险和收益都十分明显

的职业教育政策试点，央地政府之间可以达成某种共识，维持政策试点在一定限度内，使之成为深化职业教育改革的“缓冲器”。通过这种方式，职业教育政策试点在一定程度上也体现了区域性职业教育改革的宏观意义（景跃进等，2016，p.219）。

三、职业教育政策试点的分析框架

通过以上分析发现，职业教育政策试点可以由中央政府发起，也可以由地方政府发起。而且，在不同的制度逻辑下职业教育政策试点的政策空间也不同。关于中央政府与地方政府的关系，政治学中已经有了较为丰富的研究。其中，“委托—代理”理论影响较为深远，该理论将中央政府视为“委托人”，将地方政府视为“代理人”，认为中央政府拥有政策制定的最终权威，地方政府有责任执行和落实上级政府的政策（周雪光 & 练宏，2012）。对于我国而言，中央政府和地方政府之间是典型的“委托—代理”关系，地方政府在职业教育政策试点中的权力主要由中央政府给予和确定，两者共同影响着职业教育政策试点模式。如果使用“委托—代理”理论分析职业教育政策试点，前提假设就是作为“委托人”的中央政府不仅拥有明确的政策目标，而且给定了具体的政策工具（李兆友 & 郑晓敏，2022）。但在职业教育政策试点实践中，由于决策者的有限理性以及中央政府和地方政府之间的信息不对称的影响，职业教育政策试点过程中的政策目标和政策工具并不总是十分明确。之所以会出现这种问题，是因为不同职业教育政策试点的发起方式以及地方政府的政策空间均有所差异。

（一）职业教育政策试点的框架建构

根据职业教育政策试点的发起主体，职业教育政策试点的发起方式可以划分为“中央指定”和“地方自主”两种类型。由“中央指

定”发起的职业教育政策试点是指基于中央政府的顶层设计，由中央政府发起并选择特定地方进行试点的自上而下的职业教育改革。这一类型的职业教育政策试点所涉及的政府部门一般较少且比较单一，主要是为了回应某一特定群体的利益诉求或解决某一特定职业教育问题（刘宏玉 & 范炳良，2019）。由“地方自主”发起的职业教育政策试点是指地方政府自主发起并试图将其纳入中央政府政策议程，进而扩散全国的自下而上的职业教育改革。这一类型的职业教育政策试点所涉及的地方政府部门一般较多，主要是为了探索适应区域经济社会发展的职业教育发展路径。

虽然职业教育政策试点的主要目的是扩散推广，但并不是所有的职业教育政策试点都是以解决全国性的职业教育问题为主要目标。我国职业教育发展中的某些问题主要发生在特定地区或特定领域，地方政府缺乏试点的意愿或能力，需要由中央政府发起试点。而且，涉及全国层面的职业教育改革也需要由中央政府发起试点。同时，允许地方根据区域实际情况因地制宜进行职业教育改革也是职业教育发展的现实需要。不同区域需要根据自身的经济发展特点和优势确定自身的职业教育发展方式，这些职业教育政策试点主要由地方政府发起。需要注意的是，职业教育政策试点的发起方式不仅指向率先发起政策试点的政府机构层级，更影响着职业教育政策试点扩散的可能性和方式。当职业教育政策试点取得一定成效之后，可以将其由点到面进行推广，伴随着职业教育政策试点的示范推广和政策修正，这一项职业教育政策试点可能进入政策议程，形成国家层面的职业教育改革方案，引发全国层面的职业教育改革。从这个意义上来说，职业教育政策试点的“中央指定”发起方式和“地方自主”发起方式将会合二为一。

政策空间是职业教育政策实践活动中对象化的介质和介质化的对象，即政策边界的建构

过程（曹雁飞，2017，p.23），主要涉及地方政府在职业教育政策实践活动中调配资源的权力以及政策工具选择的权力。政策空间的大小决定了职业教育政策实施的可持续性，对于职业教育政策执行的力度和节奏十分重要（张启迪，2022）。需要明确的是，对于地方政府而言，政策空间除了受正式制度的约束以外，更重要的是中央政府给予或默许地方政府的政策变通空间。在某些职业教育政策试点中，中央政府将地方政府的政策空间限定在一定范围之内，地方政府的政策空间相对较小。而在另外一些职业教育政策试点中，中央政府给予地方政府的政策空间则较大，允许地方政府根据区域发展实际情况自由选择试点领域和试点方式，由此形成了地方政府界限各异的政策空间。因此，我们基于职业教育政策试点的发起方式和地方政府的政策空间构建了分析职业教育政策试点的“发起方式—政策空间”框架。

（二）职业教育政策试点的模式分类

职业教育政策试点模式是在试点发起方式和地方政府政策空间两个因素影响下的结果，这两个因素通过不同的方式组合在一起，形成职业教育政策试点的理想模式。在进行职业教育政策试点时，需要根据职业教育政策试点的发起方式和地方政府政策空间大小选择试点模式，以使所选择的职业教育政策试点模式符合中央政府与地方政府的要求和期待。利用“发起方式—政策空间”框架，从发起方式和政策空间两个维度可以将职业教育政策试点划分为具有代表性的四种理想模式（见表1）。

表1 职业教育政策试点的四种理想模式

发起方式	政策空间	
	小	大
中央指定	指令型试点	授权型试点
地方自主	探索型试点	开放型试点

1. 指令型试点

指令型试点以“中央指定”的方式发起，

是中央政府指定地方政府进行职业教育政策试点的过程，是中央政府有意识、有规划、有步骤发起的职业教育改革。该模式的核心特征是：中央政府发起政策试点，政策目标十分明确，用以解决职业教育问题的政策工具相对确定，被选定的地方政府的政策空间相对较小。政策目标的明确意味着职业教育政策试点参与者都明确自身的职责与任务，同时，政策工具的明确也意味着资源配置的确定。因此，指令型试点拥有一套相对稳定的运行程序来推进职业教育政策试点工作。在指令型试点模式中，为了推动职业教育政策目标的落实，中央政府给予地方政府明确的政策工具，地方政府只需要按照中央政府给定的政策目标要求按部就班地进行职业教育政策试点。职业教育政策试点取得一定成效后，会作为引领全国职业教育改革的样板或标杆。如若职业教育政策试点并未取得理想效果，则可能会被搁置或终止，也可能引起新一轮的政策试点。这种模式的职业教育政策试点适用于全局性的、战略性的、根本性的职业教育改革，且多见于一项职业教育改革的后期。就此而言，指令型试点的主要目的在于通过典型的职业教育政策试点推进职业教育改革。

2. 授权型试点

授权型试点以“中央指定”的方式发起，是在中央政府宏观调控下授权地方政府进行职业教育政策试点的过程。该模式的核心特征是：中央政府发起政策试点，政策目标相对明确，用以解决职业教育问题的政策工具并不明确，被选定的地方政府的政策空间相对较大。政策目标的明确使得地方政府能够明确自身在职业教育政策试点过程中的职责和任务，但是，政策工具的不明确使得资源配置缺乏稳定性。因此，授权型试点的运行程序会因资源配置的变化而发生变化。在授权型试点模式中，中央政府授权地方政府在其辖区内进行政策试点，并给定明确的政策目标。获得中央政府授

权的地方政府将职业教育政策试点作为一项重要政策议题，并根据中央政府的政策目标选择政策工具。在试点结束之后，中央政府需要根据最初的政策目标对不同地方政府提供的政策方案进行筛选，最终选择符合其政策目标的政策方案并予以确认，并由点到面逐步推广。当然，有时候中央政府也会为不同地方政府设置不同的政策目标，以便为最终确定政策方案提供经验支撑。这种模式的职业教育政策试点多见于职业教育改革前期，前置经验的缺乏使得中央政府需要在不确定的环境中探索解决问题的政策方案。就此而言，授权型政策试点的结果可以理解为是地方政府在中央政府宏观指导下积极探索职业教育改革路径的产物。

3. 探索型试点

探索型试点是以“地方自主”的方式发起，是地方政府主动探索适应区域经济发展的职业教育政策试点过程。该模式的核心特征是：地方政府发起政策试点，政策目标相对明确，用以解决职业教育问题的政策工具相对稳定，地方政府的政策空间相对较小。需要明确的是，在探索型试点中地方政府的政策空间较小是因为地方政府已经有了相对明确的政策目标和政策工具，而不是因为中央政府的限定。政策目标和政策工具的明确使得地方政府能够明确自身的职责与任务，也能够确定资源配置的种类和数量。因此，探索型试点的运行程序也相对较为稳定。在探索型试点模式中，地方政府一方面根据本区域职业教育改革发展实践中总结、提炼出的经验进行政策试点，另一方面充分借鉴吸收国内外职业教育发展实践经验进行政策试点，为探索解决职业教育问题的政策方案提供了多条路径，带来了更多的可能性选择。中央政府对于地方政府职业教育政策试点拥有最终评价权，获得中央政府认可的职业教育政策试点可能会在全国范围内扩散推广，反之则会致使职业教育政策试点搁置或停止（杨宏山 & 李娉，2022）。这种模式的职业教

育政策试点多见于地方政府发起某项职业教育改革的中后期，其目的是形成职业教育发展的地方特色。

4. 开放型试点

开放型试点是以“地方自主”的方式发起，是地方政府创新性的职业教育政策试点过程。该模式的核心特征是：地方政府发起政策试点，政策目标相对明确，用以解决职业教育问题的政策工具不确定，地方政府的政策空间相对较大。政策目标的明确使得地方政府清晰自身的职责与任务，但是政策工具的不明确使得资源配置相对不稳定。因此，开放型试点的运行程序也会因为资源配置的变化而变化。在开放型试点模式中，职业教育发展较好的区域的地方政府拥有政策创新的意图和能力，可以根据地区经济发展需要提出政策目标，自行组织职业教育政策试点。由于有着良好的职业教育发展实践，这些地方不仅从职业教育发展中获取了可见的效益，而且希望继续通过职业教育发展带动地方经济发展，因此，这些地方政府往往支持职业教育政策试点。鉴于产业转型发展具有不确定性，地方政府也需要根据产业发展的具体态势适时转换政策工具。中央政府可以对地方政府的职业教育政策试点进行宏观性、方向性的调整，并对地方政府发起的职业教育政策试点拥有最终的裁决权，决定地方政府的职业教育政策试点能否在更大范围内扩散推广。这种模式的职业教育政策试点多见于地方发起职业教育改革的初期，在政策空间允许范围之内根据区域发展需要，独立自主进行职业教育政策创新。

四、职业教育政策试点的案例解读

由于职业教育政策试点的特殊性和复杂性，要深入分析职业教育政策试点的发起方式与政策空间，不仅要建构职业教育政策试点的理论分析框架，还要通过职业教育政策试点的

典型案例来检验理论分析框架的合理性与适用性。因此,本研究选取了我国四个典型的职业教育政策试点案例,基于案例来解读职业教育政策试点的内在逻辑,以期形成更加完善的职业教育政策试点分析框架。

(一) 指令型试点:产教融合型城市试点

2017年,《国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见》(国办发〔2017〕95号)指出,根据国家区域发展战略和产业布局,支持若干有较强代表性、影响力和改革意愿的城市开展产教融合试点。2019年,《国家产教融合建设试点实施方案》明确提出建设产教融合型城市。2021年,国家发展和改革委员会与教育部公布了首批21个国家产教融合试点城市名单,试点城市以地级城市为主,覆盖了我国东中西部不同地区,与国家产业和生产力布局相匹配。根据《国家产教融合建设试点实施方案》,由国家发改委和教育部统筹试点工作,指导试点城市产教融合试点方案制定与实施。各产教融合试点城市按照实施方案要求,结合区域产业发展和生产力布局情况积极制定产教融合型城市试点的地方性文件。截至2022年10月,首批21个试点城市均已完成了产教融合型城市试点方案的制定,有些省份还出台了地方层面的深化产教融合实施意见。

在产教融合型城市试点过程中,中央政府的政策目标明确,主要是在试点城市及其所在省域内打造一批具有区域特色的产教融合型行业,在产教融合制度和模式上为全国提供可以借鉴和复制的经验。同时,在试点实施方案中明确了政策工具的选择和使用,要求省级政府做好区域内产教融合型城市试点实施工作,要求试点城市落实好主体责任。地方政府按照中央政府要求,结合区域实际制定了本地的产教融合实施方案,并在实践中形成了各具特色的产教融合模式,如福建省泉州市以产业园建设为核心的产教融合模式,又如天津市津南区以教育园区建设为核心的产教融合模式。产教融

合型城市试点由中央政府发起,选定城市进行试点,政策目标和政策工具十分明确,地方政府的政策空间被限定在一定范围内,试点城市及其所在省份也明确自身的职责与任务,土地、金融、财政、税收等资源配置因政策工具的明确而相对稳定,产教融合型城市试点的运行机制也因此较为稳定,多个试点城市建立了工作协调机制,明确各政府部门在产教融合发展中的职责,促进产教融合发展工作高质量、高效率运行。通过上述分析,可以发现产教融合型城市试点是一种典型的指令型试点。

(二) 授权型试点:国家职业教育改革试验区建设

我国先后于2002年和2005年颁布了《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》(国发〔2002〕16号)和《国务院关于大力发展职业教育的决定》(国发〔2005〕35号)两个重要文件,提出建立和完善中央人民政府与地方政府分级管理的职业教育管理体制。为了深化职业教育改革,教育部与地方政府联合建立了国家职业教育改革试验区。2005年,教育部与天津市人民政府签订了《天津市人民政府 教育部关于共建国家职业教育改革试验区的意见》(津政发〔2005〕85号),并联合制定了《国家职业教育改革试验区建设实施方案》。根据《国家职业教育改革试验区建设实施方案》,建立由教育部和天津市共同组成的试验区工作领导小组,领导小组办公室设在天津市教育委员会,负责试验区日常工作,天津市由此成为全国第一个国家职业教育改革试验区。经过多年的发展,天津市国家职业教育改革试验区成效显著,在此基础上,教育部又与河南省、四川省、辽宁省、广西壮族自治区等地方政府联合共建了十余个国家职业教育改革试验区。

在国家职业教育改革试验区建设过程中,中央政府的政策目标明确,主要是探索职业教育发展规律,通过区域职业教育改革先行先试、积累经验,服务区域经济发展、支撑国家

职业教育改革。地方政府结合区域职业教育发展优势,考虑国家职业教育改革需要,初步制定国家职业教育改革试验区的建设方案,并在建设方案中根据区域职业教育发展和经济发展实际与教育部商定政策工具。之后,与教育部协商沟通,明确教育部对于试验区建设的管理职责、支持政策,形成最终的职业教育改革试验区建设方案。国家职业教育改革试验区建设由中央政府发起,选定省份(直辖市)进行试验区建设,政策目标相对明确,但是中央政府对于政策工具选择并不十分明确,地方政府的政策空间相对较大。地方政府明确自身在职业教育改革试验区建设中的职责与任务,而政策工具的不明晰使得资源配置变化较大,国家职业教育改革试验区建设的运行机制也会因此而变化。这种变化主要体现在教育部与地方政府试验区领导小组工作机构的会商机制定期召开工作协商会议,为央地政府协商、讨论、调整试验区运行机制提供了渠道。通过上述分析,可以看出国家职业教育改革试验区建设属于典型的授权型试点。

(三) 探索型试点:现代职业教育体系建设

现代职业教育体系建设是党的十八大以来我国职业教育改革的核心内容。2012年,江苏省教育厅发布了《关于组织申报2012年江苏省现代职业教育体系建设试点项目的通知》(苏教高〔2012〕5号),并制定了《2012年江苏省现代职业教育体系建设试点工作实施方案》,设计了“中高职3+2或3+3分段培养”“中职与普通本科‘3+4’分段培养”“高职与普通本科分段培养”“高职与普通本科联合培养”“‘双专科’高职教育”等现代职业教育体系试点项目,率先在全国探索现代职业教育体系建设,引起了广泛关注。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要加快现代职业教育体系建设。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》(国发〔2014〕19号)明确了现代职业教育体

系建设的目标和任务,并提出了具体的建设路径。2019年,《国家职业教育改革实施方案》强调完善学历教育与培训并重的现代职业教育体系,并要求开展职业教育本科试点工作。随后,山东省、江苏省、浙江省等省份启动职业教育本科教育试点工作。截至2023年11月,经教育部公布的本科职业学校累计35所,为完善我国现代职业教育体系提供了重要支撑。

在现代职业教育体系建设过程中,地方政府首先发起试点,政策目标主要是探索技能型人才培养制度,增强职业教育人才培养和社会服务能力,形成现代职业教育体系。同时,在实施方案中明确了政策工具的选择和使用,规定了试点项目的申报、评议、审批程序。地方政府在现代职业教育体系建设中的积极探索既是为了解决区域职业教育问题,也是为了回应中央政府的期望和要求,并在试点实践中形成了可复制推广的发展模式。在地方政府进行职业教育体系建设试点时,中央政府并未明确表态,但在随后的政策文件中明确了建设现代职业教育体系的目标。现代职业体系建设试点由地方政府率先发起,制定实施方案,明确试点项目,遴选试点院校,政策目标和政策工具明确,地方政府的政策空间相对较小。地方政府明晰自身在现代职业教育体系建设试点中的职责与任务,资源配置因政策工具的确定而较为稳定,现代职业体系建设试点的运行机制也因此而相对稳定。经过地方政府的探索以及中央政府的推动,有关现代职业教育体系建设的政策逐渐完善,中央政府逐步在全国层面构建和完善现代职业教育体系。通过上述分析,可以看出现代职业教育体系建设属于较为典型的探索型试点。

(四) 开放型试点:高职院校单独招生试点

高职院校单独招生是高职院校根据相关政策独立组织考试招生的一种选拔方式,需要在每年高考之前完成录取工作。2003年,黑龙江省在全国率先开始探索高职院校单独招生

(黄文伟, 2012)。2004年5月, 江西省教育厅同意江西先锋软件学院开展单独招生试点, 随后, 又同意20所独立设置高职院校进行单独招生试点。黑龙江省和江西省自主探索高职院校单独招生的政策试点, 为全国层面的高职院校招生制度改革提供了经验借鉴, 也引起了中央政府的注意。2005年, 教育部在上海选择了3所民办高职院校进行单独招生试点。2006年, 教育部、财政部《关于实施国家示范性高等职业院校建设计划 加快高等职业教育改革与发展的意见》(教高〔2006〕14号)明确鼓励示范性高职院校进行单独招生试点。2007年, 经教育部批准, 江苏省、浙江省、湖南省、广东省等4省8所高职院校开始单独招生试点。自此之后, 高职院校单独招生试点在全国范围内铺开, 实现了由地方政府自主发起再推广到全国的政策扩散, 对我国高职院校招生制度改革产生了深远影响。

在高职院校单独招生试点过程中, 最初, 中央政府对于政策信息了解较少, 地方政府对政策有独立的需求和探索。地方政府的政策目标相对明确, 主要是探索区域高职院校招生制度改革路径, 由于最初开始试点的省份只选择了数量有限的高职院校开展单独招生试点, 政策工具也是在实践中选择和使用。地方政府在高职院校单独招生试点中的尝试改变了以往的高职院校招生方式, 具有很强的示范和引领作用, 所以中央政府逐步在全国范围内展开高职院校单独招生试点。高职院校单独招生试点由地方政府发起, 自行选择和组织高职院校展开试点, 政策目标相对明确, 但是政策工具并不明确, 地方政府的政策空间相对较大。地方政府明确自身在高职院校单独招生试点中的职责与任务, 支持试点的资源配置因政策工具的不确定而缺乏稳定性, 高职院校单独招生试点的运行机制也因此而不稳定。经过地方政府的探索和中央政府的政策推广, 高职院校单独招生政策逐渐完善, 中央政府开始全面部署相关工

作, 促进高职院校单独招生政策合法化、制度化。通过上述分析, 可以看出高职院校单独招生试点属于典型的开放型试点。

五、结语

本研究依据发起方式和政策空间两个维度建构了职业教育政策试点的“发起方式—政策空间”分析框架, 将职业教育政策试点模式分为四种理想模式, 这四种模式在职业教育改革过程中起着不同的作用。当地方政府政策空间较大时, 地方政府可以通过“地方自主”的方式发起“开放型试点”, 中央政府可以通过“中央指定”的方式发起“授权型试点”, 从而探索出具有地区特点、中国特色的创新性职业教育改革政策方案和实施程序。在适合的制度环境下, 这些政策方案和实施程序可以进入中央政府的政策议程并引发更大规模的职业教育改革。当地方政府政策空间较小时, 地方政府可以通过“地方自主”的方式发起“探索型试点”, 中央政府可以通过“中央指定”的方式发起“指令型试点”, 从而摸索出适合区域经济发展需求和职业教育发展实际的政策方案和实施程序, 进而减少职业教育改革的阻力并为中央政府职业教育改革的顶层设计提供合法性与合理性依据。

当职业教育改革可能引发利益相关者之间的矛盾或者冲突时, 职业教育政策试点的灵活性可以为中央政府和地方政府推进职业教育改革提供新的可选择的路径, 即中央政府和地方政府可以及时转换职业教育政策试点的模式。实际上, 在中央政府指定的情况下, 职业教育政策试点不仅不会影响到中央政府的权威, 而且还可以降低中央政府推行职业教育政策的风险和成本, 规避中央政府直接推动职业教育改革可能产生的僵局, 是一种兼具稳定性与灵活性的职业教育政策过程。地方政府先行先试也增加了职业教育政策选择的多样性, 而且, 职

业教育政策试点也锁定了中国职业教育改革的渐进性路径,地方政府绝不仅仅是中央政府职业教育政策的执行者,更是我国职业教育改革进程中不可或缺的职业政策试点行为的发起者和实施者。

需要注意的是,本研究在类型学意义上提出了分析职业教育政策试点的分析框架,从静态层面将职业教育政策试点分为了四种理想模式。这样的分类是为了方便理论阐释。在实际的职业政策试点中,由于中央政府和地方政府的行为偏好和权力消长,职业教育政策试点可能同时包含多种试点模式,或者在不同历史时期选择不同的试点模式,或者在试点的不同阶段采用不同的试点模式。就此而言,本研究提出的分析框架并非要对职业教育政策试点进行一个决定性的划分,而是希望为理解我国职业教育政策试点提供一种结构化的思维方式。这样不仅有利于职业教育政策的理论创新,也有利于助推职业教育改革的顺利实施。

参考文献

- 曹雁飞.(2017).实践反思与路径探优.东北师范大学.
崔志钰,陈鹏,& 倪娟.(2021).职业教育政策试点:逻辑特点、问题解析与改革建议.西南大学学报(社会科学版)(5),123-133,225.
杜启平,& 熊霞.(2015).高等职业教育实施现代学徒制的瓶颈与对策.高教探索(3),74-77.
方泽强,& 刘星.(2020).本科层次职业教育试点:逻辑、任务及策略——学校的视角.职教论坛(10),6-12.
郭文富,& 马树超.(2019).新中国成立70年来职业教育发展的历史阶段特征与经验.教育与职业(19),5-10.

- 韩双森.(2020).博弈中的平衡:政策试验与中国高等教育改革.浙江大学出版社.
黄文伟.(2012).政策学习与变迁:一种倡议联盟框架范式——对我国高职院校招生政策变迁的解读.清华大学教育研究(5),55-60.
景跃进,陈明明,& 肖滨.(2016).当代中国政府与政治(第3版).中国人民大学出版社.
兰慧君,崔志钰,& 倪娟.(2022).我国职业教育的政策执行:现实问题、成因分析及对策建议.成人教育(7),71-79.
李婷,& 邹伟.(2022).权威调控与知识生产:中国政策试验的双重逻辑——基于能源领域四项试点的案例比较.中国行政管理(5),89-96.
李阳.(2020).职业教育治理的制度逻辑.职业技术教育(36),32-37.
李兆友,& 郑晓敏.(2022).试点政策的模糊性与扩散模式分析——一个新的解释框架与实践样态.求实(6),26-36,108.
李智超.(2019).政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析.公共管理学报(3),145-156,175.
刘宏玉,& 范炳良.(2019).政策试点的产生机制及偏离效应分析——以中央发动的政策试点为例.领导科学(4),60-64.
渠敬东,周飞舟,& 应星.(2009).从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析.中国社会科学(6),104-127,207.
荣敬本.(2013).“压力型体制”研究的回顾.经济社会体制比较(6),1-3.
杨宏山,& 李婷.(2022).政策试点的理论逻辑与知识生产.江苏行政学院学报(6),109-116.
张国民.(2022).1+X证书制度的价值意蕴、现实困境与优化对策——基于职业教育“三个面向”的视角.中国高教研究(4),103-108.
张启迪.(2022).中国宏观经济政策空间之评估及建议.当代经济管理(7),1-6.
朱旭峰,& 张超.(2020).央地间官员流动、信息优势与政策试点——以国家可持续发展议程创新示范区为例.公共行政评论(4),130-146,209-210.
周飞舟.(2009).锦标赛体制.社会学研究(3),54-77,244.
周黎安.(2007).中国地方官员的晋升锦标赛模式研究.经济研究(7),36-50.
周雪光,& 练宏.(2012).中国政府的治理模式:一个“控制权”理论.社会学研究(5),69-93,243.

Initiation Methods and Policy Space: An Analytical Framework for Vocational Education Policy Pilots

Li Yang and Pan Haisheng

Abstract: The vocational education policy pilot is an important way for some regions to take the lead and

(下转第72页)

studies have proposed various suggestions for the design of adult online courses from different perspectives, there is still a lack of a specific framework for the development of high-level cognitive abilities such as problem-solving. This study, based on the perspective of deep learning, constructs a framework for adult online course design oriented towards problem-solving from five dimensions: cognition, interaction, emotion, activity, and environment. It explores the effectiveness of this framework in promoting the development of adults' problem-solving skills in real teaching processes and investigates how the five dimensions influence the development of adults' problem-solving skills through path analysis. Enhancing problem-solving skills requires adult learners to engage in active and meaningful knowledge construction under the guidance of course design and learning activities. Cognitive transfer occurs during teacher-student and student-student interactions, and a positive atmosphere and a mutual assistance learning community have a positive impact on the cultivation of problem-solving skills. The design of adult online courses should focus on subjectivity, practicality, constructiveness, and orientation. The results of this study can assist in the design of adult online courses aimed at problem-solving and provide a basis for targeted design of learning activities and implementation of teaching interventions.

Keywords: adult online courses; problem-solving; deep learning; activity theory; design framework

Authors: Li Song, professor of the Open University of China (Beijing 100039); Liu Jinglu, lecturer of the School of Education, The Open University of China (Beijing 100039)

责任编辑 单 玲

(上接第34页)

accumulate experience in vocational education reform. In the vocational education policy pilot designated by the central government, the central government is the main initiator and promoter. While in the vocational education policy pilot independently initiated by the local government, its action strategy is deeply influenced by the central government, although the local government has a certain policy space. According to the initiation methods of vocational education policy pilots and the space of local government policy, vocational education policy pilot can be divided into four ideal models: directive pilot, authorized pilot, exploratory pilot and open pilot. Through the interpretation of four cases of vocational education policy pilots, including the city pilot of integration of industry and education, the construction of the national vocational education reform pilot zone, the construction of a modern vocational education system and the separate enrollment pilot of higher vocational colleges, the connotation and logic of the four vocational education policy pilot models were explained.

Keywords: vocational education; initiation methods; policy space; policy pilot model; case study

Authors: Li Yang, doctoral candidate of the School of Education, Tianjin University (Corresponding Author: liyang1992920@outlook.com Tianjin 300350); Pan Haisheng, professor of the School of Education, Tianjin University (Tianjin 300350)

责任编辑 郝 丹