

改革开放以来我国职业教育体制政策工具的选择偏好及改进策略

祁占勇 王盼盼 张晨露

摘要 对职业教育体制政策选择偏好进行研究有助于完善职业教育体制政策体系,推动政策实践运作。依照施耐德和英格拉姆的政策工具分析框架,对改革开放以来54份职业教育体制政策进行计量与内容分析。研究发现,职业教育体制政策工具存在权威工具使用泛滥化、激励工具使用低频化、能力建设工具使用失衡化、学习工具使用片面化等问题。新时代职业教育体制政策工具的时代转向应从多种工具协同合作增强权威工具执行效果、双管齐下充分发挥激励工具的双重效果、均衡使用增加能力建设工具作用、综合运用学习工具以发挥多重功能等方面着手,不断优化职业教育体制政策工具选择。

关键词 职业教育体制;政策工具;政策文本;政策偏好

中图分类号 G719.2 **文献标识码** A **文章编号** 1008-3219(2022)15-0055-07

一、问题的提出

一个国家的职业教育体制主要涉及的是有关各级各类职业院校之间、各级各类职业教育管理之间的关系问题,职业教育体制政策就是以协调这些关系为出发点。从深层次来看,职业教育体制政策所规定的是有关职业教育中各主体之间的关系,这些主体之间主要存在工作职责权限划分的关系状态和各种资源分配利用的关系状态。改革开放40多年来,我国职业教育的改革与发展离不开国家重大职业教育政策的推动,职业教育政策文本对职业教育体制也进行了全面的规定。职业教育体制政策的研究、制定及实施以政策工具为载体。政策工具指的是政府实现政策目标、处理政策问题、实施政策方案而采取的机制、途径

与手段^[1]。因此,对职业教育体制政策工具进行研究,不仅可以全面梳理我国职业教育体制的政策历程,还可以理性地反思我国职业教育体制的利与弊,助力构建社会主义国家现代化职教体系,使职业院校有能力培养更多高层次技术技能人才,为建设和发展社会主义强国提供人才保障和技能支撑。

在中国知网对主题词“职业教育体制政策”进行检索,从1999年至今我国职业教育体制政策的关注度较为稳定,波动较小,依据关键词共现网络可以发现,我国职业教育体制政策的研究内容主要集中在以下几方面:一是我国职业教育体制政策的变迁研究^{[2][3][4][5][6]};二是我国农村职业教育的研究^{[7][8][9]};三是我国高等职业教育政策的研究^{[10][11][12]}。总体来看,当前我国学者大多从政策变

作者简介

祁占勇(1978—),男,陕西师范大学教育学院教授,博士,博士生导师,研究方向:职业教育政策(西安,710062);王盼盼(1993—),男,陕西师范大学教育学院硕士研究生,研究方向:职业教育政策;张晨露,陕西师范大学教育学院

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),主持人:祁占勇

迁的角度、政策对某一领域作用的角度来进行研究,在研究内容方面主要以相关政策的运行逻辑、阶段特征、实施路径、制定环境、实践效果、改进策略为主,鲜有对政策工具选用的现状、特点等进行研究;政策的选取以职业教育体制中的具体领域如管理、资金等为主,以职业教育体制这一宏观议题进行政策分析的相关研究较少。基于此,为了更好地呈现我国职业教育体制政策的发展轨迹与途径,本研究从政策工具视角出发,定量分析1978年后我国职业教育体制政策文本,呈现我国职业教育体制政策工具偏好、特点与问题,为提升我国职业教育体制政策的适用性建言献策。

二、分析框架和方法

(一) 分析框架

自20世纪80年代以来,政策工具被广泛应用到对政策的分析当中,利用政策工具对政策进行分析,以对政策中所包含的理念、执行、目标进行解构,在深度理解政策文本所包含的内涵的同时将政策本身所希望实现的目的转化为现实的可行性建议,从而提升政策的实现效率。施耐德和英格拉姆(Schneider&Ingram)在分析了个体面对政治或社会问题停止行动的深层原因后,将政策工具分为五大类,见表1。这一政策工具的分类标准是利用不同的影响因素来对个人或者集体产生影响,从而让现实事件按照政策文本所预想的方向去发展,这与职业教育体制政策制定的维度较为相似,有些是在法律条文中或者行为的正当性后再去采取行动,有的是受到有关的利益动力后采取行动,有的是在具备了一定的能力培训后认为自身具有完成这一任务的能力后采取行动,还有的是在目标明晰后再去采取行动等;同时,施耐德和英格拉姆将群体的行为目标和政策本身所蕴含的目标联系在一起,使获得的分类标准更加明晰和细致,层次也更加分明,有助于推进我国职业教育体制政策的研究。因此,用施耐德和英格拉姆工具分类框架来对我国的职业教育体制政策进行分析有较强的适用性。

其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,大多通过法律规范、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

表1 施耐德和英格拉姆政策工具分类^[13]

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	各级政府及部门对职业教育活动进行引导与管理事项权限的规定
	财务管制	对开展职业教育活动的经费进行管制
	人事管制	对从事职业教育活动相关人员的管制
激励工具	财政激励	对从事职业教育活动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	对从事职业教育相关工作的个人或组织进行奖励
能力建设工具	财政保障	对开展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
	基础设施建设	职业教育相关基础设施建设,如工作或生活基础设施建设、科研装备、创业园区等的建设
	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,包括职业教育高水平技术技能培训、人才交流等信息共享平台
符号和规劝工具	价值倡导	职业教育体制政策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	对职业教育体制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	通过树立开展职业教育相关活动的典型与示范,如设立示范院校等来引导相关群体改变观念,从事职业教育活动
	劝诫	通过鼓励与劝诫相关人员从事职业教育活动的方式,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	即赋予职业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利的下放,激发组织与人员的创造力
	战略规划	为引导开展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基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基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,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职业教育活动

个体提供相关的保障、基础设施、培训与信息必要资源,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励或劝导,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^[14]。这五种工具具有不同的内涵和特点,后续的编码工作展开都依据此工具。

(二) 政策选择

为了能够客观全面地呈现我国职业教育体制政策,本文选择了1978年至2021年中央政府层面,即中共中央、国务院

及各部委颁布的职业教育体制相关政策与能够体现政府旨在推动职业教育体制建设的政策。选取的内容对职业教育体制政策进行了全方位覆盖,职业教育体制主要体现在办学体制、行政管理体制、教育投资举办体制等方面。由于各地区开放程度不同,对职业教育体制化建设程度也不尽相同,导致各地出台的政策较为繁杂,因此本研究不涉及地方性的政策文件。

根据以上政策文本的选择标准,基于相关学术研究,对政府各个部门的官方网站、出版的各种政策文献合集进行整理,再对其进行查漏补缺后,最终选取了54份政策文本作为有限的研究数据样本。从政策数量来看,1978年以来我国职业教育体制政策呈动态波动样态,在1987年政策颁布的数量达到峰值。其中最早的政策为1978年颁布的《教育部 国家劳动总局关于全国技工学校综合管理工作由教育部划归国家劳动总局的通知》,最晚的为2021年中共中央办公厅、国务院办公厅颁布的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》。

通过对政策文本的进一步分析发现,职业教育体制政策的政策类型主要是一系列通知、决定、法律法规、意见、计划等。其中,以通知、意见为主,其颁布的主要部门主体有在不同时期主要颁布的主体不同这一特点。

(三) 编码统计

对选取的政策内容进行编码是对我国职业教育体制政策文件研究的基础与关键,在对政策文件进行编码时要先学习并掌握施耐德和英格拉姆的分析框架,随后还要明确每一项政策工具的具体内涵,将选取的政策文件加入到对应的编码当中。其次,在对政策文本进行编码时以“条”为最小单位进行编码,例如“3-2”就是在选取的政策文本中的第三份文献中摘取的体制政策相关的第二条,“7-1”就是选取的政策文本中的第七份文献中摘取的体制政策相关的第一条。如此共选取文献54份,整理出141条相对具有代表性的体制政策条例。最后,再根据选取的每个条例的内容对其政策工具的使用情况进行判断,并总结出我国职业教育体制政策所采用的具体政策工具及其所属的工具类别的统计信息。

(四) 政策工具选用类型

经统计,选出的54项政策文本中,使用各种政策工具共141次,其中权威工具63次,占44.68%;符号和规劝工具13次,占9.22%;能力建设工具38次,占26.95%;激励工具10次,占7.1%;学习工具17次,占12.05%。从各项工具来看,权威工具偏重使用机构管理工具;符号与规劝工具以使用劝诫工具为主,基本没有使用典型工具;能力建设工具则以管

理运行工具为主,基础建设工具使用较少;激励政策工具经常使用身份优待、财政激励、利益奖励工具,绩效评估工具使用较少;学习工具集中使用权力下放工具,自我评估工具基本无使用。在我国职业教育体制政策中,各种政策工具的使用频率从高到低依次是:机构管理、管理运行、权力下放、财务管制、人事管制、财政保障、技能培训、劝诫、基础建设、理据、价值倡导、权力处分、身份优待、财政激励、利益奖励、绩效评估、战略规划、基层参与、信息平台、典型、自我评估。其中机构管理使用32次,占22.70%,战略规划、基层参与、信息平台、典型、自我评估使用次数为0。见图1。

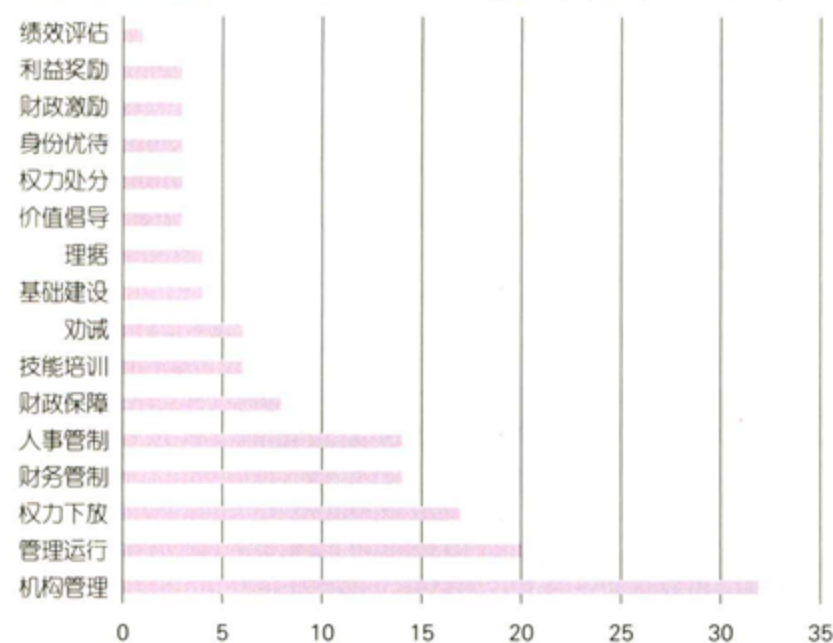


图1 我国职业教育体制政策工具使用次数情况统计(单位: 次)

(五) 政策工具选用的组合形式

不同的政策工具均有其独特之处,政策想要达到理想的目的,就需要综合使用不同的工具。从每一项政策使用政策工具的结构来看,在54项职业教育体制政策中,多达25项只用某一种工具,达到总量的46.30%,如《教育部关于中等专业学校工科专业二年制教学计划安排的几点意见》仅使用了能力建设工具中的技能培训;7项政策虽然使用多种工具,但是这些政策工具种类都属于某一个类型,占总量的12.96%,如《教育部关于1979年中等专业学校招生工作的意见》使用了人事管制和权力处分工具,这两种工具都是权威工具;22项政策应用了多种类型的工具,其中应用两种工具的有12项,占总量的22.22%,应用三种工具的有6项,占总量的11.11%;应用政策工具种类最多的是《国务院关于大力发展职业教育的决定》,一共有9种。

三、职业教育体制政策工具选择的偏好分析

(一) 以机构管理为核心、注重财务管制和人事管制的权威工具的运用

权威工具的强制性特征,代表着目标群体需要无条件在政策框架下开展活动,这大大降低了政策的制定与运行成本。虽然权威工具在政策制定过程中备受青睐,但不一定会受到政策对象的肯定。因为这种工具意味着必须这样行动,否则将会受到惩罚。而由于我国目前职业教育系统几乎是由政府所控制的,因此在职业教育体制相关的政策中,权威工具的使用居高不下。1978年后,依靠政府颁布法律或进行强制性管制的方式,在职业教育办学体制、管理体制、资金体制等各个方面均有体现。政策制定的层次性决定了政策运行的层次性,面对诸多程序,政策制定主体更倾向于运用权威工具来理顺政策目标群体的相关运行机制,因此在我国职业教育体制政策中更多地使用了机构管理工具,如对职业教育工作组织管理、职业教育学生的学业生活与社会管理、合作办学机构的经营管理、职业教育专家的聘用管理等。此外,职业教育是“昂贵”且专业性极强的教育,我国在职业教育体制政策中也使用了较多的财务管制和人事管制工具,如对职业教育办学经费进行管理、提出“双师型”教师等。

(二) 发挥物质激励与名誉激励双重抓手的激励工具的作用

激励工具的运用本意是为满足政策目标群体的需求从而使目标群体自发性产生有利于政策目标实现的积极行为。目前,我国职业教育体制政策通常以物质激励和名誉激励双重保障的方式推动职业教育体制政策目标的实现,在物质激励方面,采用优秀职业技能人才给予国家重点资助、加大技能大赛中获奖学生的资助和奖励力度等财政激励和利益奖励;在名誉激励方面,设立了“大国工匠”评选、给予技能型高层次人才更高待遇等身份优待。绩效评估工具在《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》中出现一次,即“各级教育行政部门要加强对高中阶段教育的宏观调控,要根据本地区高中阶段教育发展的总体规划,按照普通高中与中等职业学校招生规模大体相当的要求,对中等职业学校的招生任务进行逐级落实实行目标管理,并将此项工作任务的完成情况与年度工作业绩考核和奖励结合起来”^[15],此处虽然提及达到工作任务的完成情况与年度工作业绩考核和奖励结合起来,但对于该标准的设定极为模糊,可见我国职业教育体制政策中绩效评估政策工具运用极为缺乏。

(三) 强化以管理运行为手段的能力建设工具的行使

能力建设工具一方面是为政策目标群体提供在职业教育活动中顺利生存条件的根本保障,如政策保障、基础建设、技能培训、信息平台;另一方面是在职业教育机构平稳

运行的基础上构建多方协调机制进一步促进其发展能力的提升,如管理运行。我国目前使用管理运行工具较多,主要体现在国家机关如职业教育与成人教育司的建立、国家重点实验室的设立、与国际组织如联合国教科文组织等的合作机制等;在财政保障工具运用上,主要在增加职业教育各项经费、建立贫困生助学金等方面进行运用;技能培训主要致力于全面发展的技能人才培养、教师“双师型”能力培训等;基础建设主要运用在对科研设备与教学装备水平的提高、职业教育改革试验区建设、教育实训基地的建设等方面。但纵观能力建设方面工具的使用,基础建设工具主要在职业教育实训基地建设方面有所使用,不仅所涉领域狭窄,其中设置具体建设目标的条目更是少之又少,更多地为督促性与号召性的建设口号;信息平台工具则没有使用。可见目前我国职业教育体制政策中对于能力建设工具使用的失衡。

(四) 忽视以职业院校评估为首要的学习工具的选用

在目标群体对于政策逻辑及意义或行动模式认识不清时,学习工具为其提供了加深政策理解的渠道,同时该政策工具突破了以往政策制定传统的“自上而下”单向模式,给个人、机构以及基层组织为政策制定建言献策以及与政策制定者进行“互动”提供机会。其中,权力下放工具主要作用是赋予职业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利的下放,激发组织与人员的创造力,主要用于“通知、决定”类政策文件中,多是针对职业教育体制政策目标或未来愿景进行制定从而引导其未来发展趋势。我国职业教育体制政策中,对于学习工具使用频率整体较低,且主要集中使用权力下放工具,自我评估工具在我国职业教育体制政策中并未被使用,而自我评估工具选用与运行不畅的原因主要是我国目前缺乏系统性、权威性的自我评估指标体系。

四、职业教育体制政策工具选择的偏好困境

(一) 权威工具使用泛滥化

第一,权威工具中机构管理的泛滥化,容易产生责任主体相互推诿,执行不到位的情况,并使政策实施手段欠缺灵活性。职业教育体制政策工具中机构管理的使用频次远高于另外几种类型政策工具。权威工具不需要额外投入、容易控制政策的影响,可以避免不确定因素的影响,可以迅速且低成本地达成政策目标,这是其被大量使用的重要原因^[16]。权威工具中以机构管理为重点的政策工具虽然能够使政策得到彻底的执行,但也忽视了各职业院校的差异和需求,而

且权威工具过溢,容易造成象征性执行、选择性执行和替换性执行的现象^[17]。如《教育部关于大力办好高等师范专科学校的意见》中具体的领导主体和责任主体没有明确,容易造成责任主体相互推诿,资源配置不到位,难以满足职业院校长远的发展需求。

第二,权威工具的泛滥使用会导致政策执行者出现“敌对情绪”^[18]。执行权威工具效率较高且投入较低,但是其强制性的特点,也导致执行者口服心不服,更有甚者,政策作用的对象还可能由此产生抵抗情绪,最终使得政策制定者与执行者互相敌对,反而违背政策初衷^[19]。例如《国家教委关于转发〈青岛市发展职教的三项措施〉的通知》要求凡市区内向劳动人事部门申请用人指标的全民、集体企事业单位和中央、省驻青企事业单位(国家预算拨款的事业单位除外),不论当年是否用人,从1988年7月1日起,每年都要缴纳职业教育经费。国家采用财务管制工具强制收取职业教育费用,虽然有利于国家统一调配资金进行职业教育的建设和发展,但是不利于调动职业院校办学的积极性,容易引起职业院校的不满,甚至产生抵抗情绪,不利于职业院校的长期发展。

(二) 激励工具使用低频化

第一,相对其他几种工具,激励工具的使用占总的政策工具使用的比例最低,容易导致执行机构动力不足。物质激励工具可以激发政策执行机构的动力,通过物质层面的激励,目标对于响应政策会更有动力。激励工具使用不足,容易导致执行机构对于任务执行没有足够外在动力^[20]。此外,技能型复合人才作为高层次群体,一方面他们会努力追求物质,另一方面,精神层面的激励更是他们的向往。特别是当物质激励不足的时候,名誉激励会起到意想不到的激励作用。这类工具使用的缺乏会导致执行人员对于任务执行没有足够内在动力。

第二,激励工具是鼓励个体、机构推动改革、创新实践的有力手段,然而我国体制政策激励工具中,对绩效评估工具运用极为缺乏。激励工具主要分布在办学管理、财务管理和师资管理方面,这在一定程度上反映了当前我国职业教育体制过于依赖行政力量。

(三) 能力建设工具使用失衡化

第一,能力建设工具的使用对于构建我国职业教育产学研用合作机制有着重要意义,对管理运行工具的广泛运用虽然可以提升职业教育管理水平,促进职业教育高质量发展,但一味追求机构管理则会产生盲目设置部门、各部门互相推诿责任等问题。职业教育体制建设水平体现在职业教

育办学、管理、资金等因素上。如何对这些因素进行客观综合地提升,就需要均衡使用各项管理工具,促进各项指标平衡发展。

第二,对于基础建设、财政保障、技能培训工具的使用较少。基础建设指职业教育相关基础建设;财政保障指对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;技能培训则是通过各类技能培训与学习培养职业教育各个环节所需要的人才。这三个工具为职业教育提供了最基础的物质保障,这就造成在对职业教育管理运行机制被过度推举的同时忽视了职业教育活动进行的基础需求,机制运行缺乏基础资源支撑。

第三,对信息平台工具的忽视。信息平台指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,包括职业教育高水平技术技能培训、人才交流等信息共享平台。虽然《国家职业教育改革实施方案》已经确立了职业教育的“类型地位”,但是职业教育在我国的社会认可度依然较低,而信息平台这样的信息交流工具,有助于让公众认识到职业教育的重要意义,改变人民对职业教育的认识。

(四) 学习工具使用片面化

一方面,政策项目的实施需要学习工具的全面使用。但是我国职业教育政策中,学习工具以权力下放手段为主,其他工具并未使用。因此,在学习工具使用中既要注重将权力下放到职业院校,赋予职业院校或相关人员更多自主权;也要注重为政策目标群体提供准确的战略规划、引导基层组织及人员参与政策制定及相关决策过程和倡导各地区政府或单位进行自我评估。

另一方面,权力下放工具的过度使用会导致基层权力过大,不利于其自省自查,发挥主动性和自我更新、自我发展的功能。例如2010年的《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中要求“扩大普通高中及中等职业学校在办学模式、育人方式、资源配置、人事管理、合作办学、社区服务等方面的自主权”^[21],虽然给了职业院校相关的自主权,但是其自身能否对未来发展有更清晰的定位和方向,能否自我监督自我评价,督促自身发展的更好,都需要一套比较完善科学的自我评估体系。

五、我国职业教育体制政策工具的改进策略

(一) 多种工具协同合作,增强权威工具执行效果

首先,针对不同的情境和目的,需要灵活选用不同的工

具,这样才可以充分发挥政策的功能,做到长期效应和短期效应并行,权威性与激励性并重。政府选择职业教育体制政策工具并不是随心所欲地打开“工具箱”任意挑选工具,必须通过政策假定的多重考虑,依据政策执行需求、政策工具使用范围、政策工具效果等诸多因素的限制,筛选更符合该项政策的工具子类目类型。

其次,平衡权威工具和其他政策工具的配合使用。虽然权威工具可以规定政策制定者及执行者的合法地位,进而推动一系列的政策改革,有助于促进公众对政策的信服,提高政策的可操作性。但多种工具配合使用可以有效避免政府偏向僵化的政策工具选择路径。相关政府部门要对职业教育体制政策制定的工作进行协调,致力于国家关注的、对职业教育体制建设有重大影响的问题的研究,对各种职业教育体制问题进行具体问题具体分析,使政策更具有针对性。在监管方面加大力度,在评估方面则要及时进行政策实效研究并反馈,为后续政策的制定提供科学、合理的指导意见。

(二) 双管齐下,充分发挥激励工具的双重效果

一方面,持续关注职业教育主体的物质需求。马斯洛的“需求层次论”将满足人维持自身生存及种族延续的基本物质需求作为人的第一层次需求,强调唯有在第一层次需求有效满足的基础上,人才能逐步实现更高层次的安全、归属与爱、自尊、知、美和自我实现等的需求^[22]。在职业教育体制建设中,大量资金的投入带来的实质性奖励,极具吸引力的职业院校绩效考核,从拉动目标群体的积极性上促进政策执行,极大避免了政策执行对象与政府产生消极对立的情形。

另一方面,加大关注职业教育主体的精神需求。物质满足带来的幸福和快感是短暂的,人的物质需求满足后就会转向对精神需求的追求,只有精神需求的满足才是长久而又崇高的。在职业教育体制建设中,除财政激励和利益奖励外,政府还应给予表现突出的个人或单位身份优待和进行绩效评估。如政府部门可以开展优秀教学团队表彰、各类专业人才引进项目、评选教育改革项目等活动。

(三) 均衡使用,增加能力建设工具的作用

首先,打破能力建设工具中管理运行的“一枝独秀”。当前职业教育体制政策推进过程中能力工具以使用管理运行工具为主,这意味着当前政策目标的实现主要依靠政府部门管理,这对职业教育体制政策的推进而言难以产生持续性的内生动力和能力。这种内生动力和能力的产生必须在标准的管理之下,给予财政、基础建设和人才的保障,各种能

力建设工具均衡使用,最终才能实现。

其次,发挥技能培训、财政保障和基础建设的作用。当前职业教育体制政策中在师资培训、资源建设等层面都需大力优化和改进。在技能培训上,大力构建产学研用合作机制,培养满足职业院校需求的“双师型”教师及满足社会需求的高技能人才;在财政保障上,应建立完善的专项财政补助与扶持体系,构建相应的贷款担保机制;在基础建设方面,要为职业院校建设适合的实训基地,大力发展校企合作,为职业院校提供基本保障。

最后,重视信息平台的建设。在信息平台建设方面,要体现职业教育的时代性,以现代信息技术为手段,打造职业教育资源共享平台,推动职业教育现代化建设。利用大数据、远程互联等技术优势,为职业教育特殊对象提供教育机会,保障受教育权利,建立起动态的信息管理机制。大力建设职业教育信息平台,建立起职业教育的互联互通机制,有利于缩小职业教育资源不均衡带来的差距,改善人们对职业教育的认识,解决职业教育优质资源不均的问题,保障职业教育的机会公平,提升职业教育地位。

(四) 综合运用学习工具,发挥多重功能

第一,综合运用各种学习工具。在战略规划工具方面,应加强关注社会的变动,职业教育的发展应适应社会发展的需要,应在考察我国国情的基础上,对宏观战略规划及时进行调整;在基层参与工具方面,要充分协调各主体间利益。公共政策制定的合理性取决于增进各种公共议事机构的学习能力^[23],各级地方政策制定者应充分发挥学习能力,形成勇于担当的责任意识,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”;在自我评估工具方面,应倡导各地方政府、各级职业院校进行自我评估,在充分了解自身特色与定位的基础上进行政策规划,结合自身特征与需求合理开展职业教育活动。

第二,适度使用权力下放工具。教育虽然有不受政治经济和生产力决定的属性,但从根本上要受政治经济制度和生产力的制约,即教育的独立性是相对的。因此,职业教育政策应该赋予职业院校或相关人员一定自主权,如相关的管理权、人员聘用权、资金使用权及利益分配权等,以激发组织与人员的创造力。但应适度使用权力下放工具,政府既不能事必躬亲,也不能做“甩手掌柜”,而应该适度引导并充分保证职业院校行使相对独立的权利。同时,对职业院校的工作要进行监督,对职业院校工作中的违规违纪问题进行严肃查处,保证职业院校能够科学合理地开展工作。

参考文献

- [1]朱伟.西方政策设计理论的复兴、障碍与发展[J].南京社会科学, 2018(5): 75-81+88.
- [2]李梦卿, 周艳.新中国成立六十年我国职业教育政策综述[J].教育与职业, 2009(36): 5-8.
- [3]孙琳.我国职教法修订的政策难点与内容选择建议[J].中国职业技术教育, 2015(30): 12-17.
- [4]孟凡华, 郭丹.十八大以来中国特色现代职业教育政策推动报告[J].职业技术教育, 2017(24): 29-36.
- [5]祁占勇, 王锦雁.改革开放40年民族职业教育政策的演进逻辑与展望[J].青海民族研究, 2018(03): 35-40.
- [6]谢龙建.农村职业教育政策变迁及实施对策研究[D].上海: 华东师范大学, 2010: 31-56.
- [7]雷世平.我国农村职业教育体制政策及其思考[J].职业技术教育, 2005(4): 55-57.
- [8]雷世平, 姜群英.完善我国农村职业教育体制政策的设想[J].职教论坛, 2005(10): 35-37.
- [9]雷世平.我国农村职教体制与政策存在的问题及对策[J].职教通讯, 2005(4): 19-21.
- [10]高宝立.以体制机制创新促进西部高职教育发展[J].清华大学教育研究, 2017(5): 15-19.
- [11]陈凤超.我国高职院校体育管理体制政策探究[J].文体用品与科技, 2017(20): 97-98.
- [12]张乐天.高等教育的发展与政策创新[J].高等教育研究, 2002(06): 11-15.
- [13]SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioural assumptions of policy tools[J].The Journal of Politics, 1990(2):510-529.
- [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: 7.
- [15]教育部.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[EB/OL].(2004-07-15)[2022-02-12].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_950/200407/t20040715_78950.html.
- [16]李廷洲, 焦楠, 陆莎.“十二五”期间我国教师政策计量分析与前瞻——基于政策工具视角的文本计量研究[J].中国教育学报, 2016(9): 36-41.
- [17]周付军, 胡春艳.政策工具视角下“双一流”政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J].教育学报, 2019(3): 84-93.
- [18]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.
- [19]李津石.“教育工程”研究: 基于政策工具理论视角[M].北京: 北京大学出版社, 2015: 38-43.
- [20]张熙, 高翔.“双减”背景下省市级减负政策工具选择研究——基于政策工具和减负类型双维度的分析[J].基础教育, 2021(5): 21-30.
- [21]国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)[EB/OL].(2010-07-29)[2022-02-12].http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html.
- [22]徐木兴.整体性视域下新时代中国特色社会主义民生发展研究[J].西南民族大学学报(人文社科版), 2020(7): 201-206.
- [23]LEVIN B.教育改革: 从启动到成果[M].项贤明, 洪成文, 译.北京: 教育科学出版社, 2004: 32.

The Choice Preference and Improvement the Strategy of Policy Tools of Vocational Education System in China since Reform and Opening up

Qi Zhanyong, Wang Panpan, Zhang Chenlu

Abstract The research on the preference of vocational education system policy choice will help to improve the vocational education system policy and promote the policy practice. According to the policy tool analysis framework of Schneider and Ingram, this paper measures and analyzes the contents of 54 policy tools for the vocational education system policy since the reform and opening up. It is found that there are some problems in the choice of policy tools for the vocational education system policy, such as the excessive use of authority tools, the low frequency use of incentive tools, the unbalanced use of capacity building tools and the one-sided use of learning tools. Therefore, the turn of the vocational education system policy in the new era should be started from the following aspects: to enhance the effectiveness of authoritative tool execution by using multiple tools together, to give full play to the dual effect of incentive tools by working along both lines, to highlight the function of capacity-building tools through the balanced use of different tools, and to improve the efficiency of learning tools through a combination of tools, so as to optimize the choice of policy tools for vocational education system.

Key words vocational education system; policy tools; policy text; policy preference

Author Qi Zhanyong, professor of Shaanxi Normal University (Xi'an 710062); Wang Panpan, master candidate of Shaanxi Normal University; Zhang Chenlu, master candidate of Shaanxi Normal University