

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

■汤杰 石伟平

摘要:政策工具对高等职业教育的内涵建设具有重要导向作用。以政策工具为横向维度,高等职业教育内涵建设要素为纵向维度,构建出二维政策分析框架,以此对我国2005-2019年间的125份高等职业教育政策文本进行定量分析。研究发现,在内涵建设期,高职政策文件使用了丰富多元的政策工具,但配置组合形式单一;过于强调权威工具和能力工具,忽略激励工具、象征规劝工具和系统变革工具;同一类型不同子政策工具的使用偏好差异较大;不同政策领域和同一政策领域内不同政策主题的政策工具使用差异较大;不同政策领域使用的政策工具侧重点不一。未来,政府应保持政策出台的稳定性与协同性,加强政策工具的均衡性和有效性,确保政策工具与政策内容的契合性。

关键词:政策工具;高等职业教育;内涵建设;定量分析

基金项目:2010年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“职业教育办学模式改革研究”(项目编号:10JZD0040)。

中图分类号:G71

文献标志码:A

文章编号:1674-2311(2020)1-0045-08

作者简介:汤杰,男,华东师范大学职业教育与成人教育研究所硕士研究生,主要从事高等职业教育研究;石伟平,男,华东师范大学职业教育与成人教育研究所名誉所长,终身教授,博士生导师,主要从事比较职业教育研究,职业教育政策研究(上海 200062)。

DOI:10.16477/j.cnki.issn1674-2311.2020.01.007

一、引言

2005年,国务院出台的《关于大力发展职业教育的决定》明确提出“要实施职业教育示范性院校建设计划”。示范校的建设标志着我国高等职业教育由追求规模扩张迈向质量提升和内涵发展的新阶段^[1]。2015年,《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》提出,开展优质专科高等职业院校建设是深化高职内涵建设,增强高职吸引力的明智之举^[2]。2019年,国务院出台《国家职业教育改

革实施方案》,为推进高等职业教育高质量发展做出顶层设计。随后教育部、财政部发布《关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见》,明确指出“集中力量建设50所左右高水平高职学校和150个左右高水平专业群”。从“示范校建设”到“优质校建设”再到“双高计划”,我国高等职业教育内涵建设不断升级优化。教育质量提升的同时也面临诸多矛盾冲突,例如国家需求与企业需求、个体需求不协调的三元困境普遍存在^[3];企业参与职业教育面临重重困境^[4]等。鉴于高等职业教育政策在整个内涵建设期发挥着关键的导向和调节

作用^[5],想要解决类似的问题,后期须得完善政策的制定与执行。综上,本文系统梳理回顾了我国高职在内涵建设阶段的政策文本,并基于政策工具的视角构建了二维分析框架,以此反思当前高等职业教育政策体系是否合理,以期为将来“双高计划”等相关政策的优化提供参考。

二、研究设计

(一)二维政策分析框架

1. 横向(X轴):政策工具。政策工具是政府实现政策目标的重要手段和途径^[6]。当前对教育政策工具的划分维度较多,其中比较典型的是麦克唐纳尔和埃尔莫尔(McDonnell & Elmore)、施奈德和英格拉姆(Schneider & Ingram)提出的两种分类。前者将政策工具分为命令工具、报酬工具、职能拓展工具、系统变革工具、劝告工具^[7];后者将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力工具、象征和规劝工具、学习工具^[8]。这两种划分方式有交叉融合也有所区分,均是从西方引进的主要政策工具类型^[9]。为充分覆盖高等职业教育政策文本中的政策工具,本研究综合这两种分类方法,将政策工具划分为权威工具、激励工具、能力工具、象征和规劝工具、系统变革工具(见表1)。

表1 政策工具维度划分及操作定义

政策工具维度	操作定义
权威工具	政府通过法律、行政等权威方式强制对象执行任务,以达成政策目标 ^[10] 。本研究把“要求、计划、管制”纳入权威工具的统计范畴,其中“管制”又包括禁止、许可、监管等方面。
激励工具	通过可见的报酬与奖励等诱导群体采取行动,具体可细分为资源激励(包括土地等资源)、财政激励(包括资金拨款、减免税收和涉及竞争性资金分配的考核与评估)、授权激励(权力下放,扩大院校办学自主权等)。
能力工具	提供目标对象所需的各类资源、信息和培训等开展活动 ^[11] ,以期产生长远的政策效果,具体包括人力资源建设(包括师资的供给和培训)、硬件基础建设(实训基地等)、制度建设、政策优惠、信息咨询服务和经费补贴。
象征和规劝工具	通过价值倡导、理念认同等策略引导群体按照政策目标去开展行动,具体包括鼓励号召和舆论宣传两种方式。
系统变革工具	核心是权威调整 ^[12] ,主要表现为机制的变化(包括各类变革、整改等)。

2. 纵向(Y轴):高等职业教育内涵建设要素。仅凭借政策工具只能单一描述政策的一般特征,无法呈现高职在内涵建设阶段的独特性和内在规律,而后者无疑是政策文件的核心。因此,有必要结合高等职业教育在内涵建设阶段的实际内容和政策工具两个维度对政策文本进行更深入的分析。在高职内涵建设阶段的诸多政策文本中,2015年出台的《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》最具代表性,就性质而言,该文件强调要开展优质专科高等职业院校建设,而从示范校到优质校建设,意味着我国高等职业教育内涵式发展迈入新阶段。就内容而言,该文本提出的高等职业教育发展任务领域基本覆盖了内涵深化建设期的所有目标,具体包括“扩大优质教育资源”“增强院校办学活力”“加强技术技能积累”“完善质量保障机制”“提升思想政治教育质量”五个方面,本研究以此五大领域作为政策分析的纵向维度。

3. 高等职业教育内涵建设政策的二维分析框架。基于横向的政策工具和纵向的内涵建设要素,本研究构建出如下的二维分析框架图,见图1。

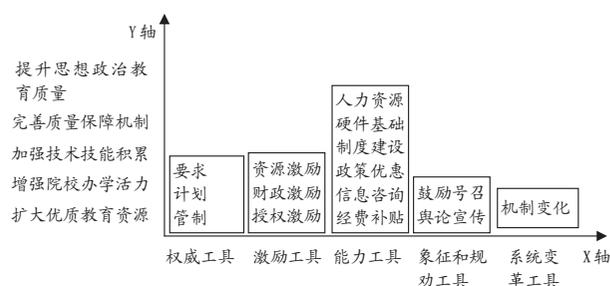


图1 高职内涵建设政策分析框架

(二)文本选择及编码

由于高等职业教育政策文本较多,本次在遴选时主要遵循如下三个原则:一是确保发文单位权威,文件主要来源于国务院和教育部;二是确保发文主题一致,各类文件与高等职业教育主题密切相关;三是确保发文时间有效,即从2005年10月至2019年6月,原因是2005年10月国务院出台《关于大力发展职业教育的决定》,由此拉开我国高等职业教育内涵式发展的帷幕。基于此,本文共收集了125份政策文本,并设计编码表(见表2)对文本信息进行提取。

表2 政策文本分析编码样表

政策编号	政策名称	文本形式	颁发时间	颁发单位	政策领域	政策主题	内容编码	政策工具类型	政策工具
1	关于印发《高等职业学校物流管理专业实训教学条件建设标准》等21项职业教育教学标准的通知	标准,通知	2019	教育部	扩大优质教育资源	提升专业建设水平	1-1	权威工具	管制
2	《关于全面推进现代学徒制工作的通知》	通知	2019	教育部	加强技术技能积累	现代学徒制	2-1 2-2 2-3 2-4 2-5 2-6	权威工具 能力工具 能力工具 能力工具 象征和规劝工具 系统变革工具	要求 人资建设 基础建设 制度建设 舆论宣传 机制变化
...
121	教育部 财政部关于印发《国家示范性高等职业院校建设计划管理暂行办法》的通知	办法,通知	2007	教育部、财政部	扩大优质教育资源	开展优质学校建设	121-1 121-2 121-3 121-4 121-5 121-6	能力工具 能力工具 能力工具 权威工具 权威工具 激励工具	资金支持 基础硬件 人力资源 要求 管制 财政激励
...

表3 高等职业教育政策文本类型统计情况

文本类型	数量	比例(%)	文本类型	数量	比例(%)
标准,通知	2	1.6	通知	72	57.6
方案,通知	7	5.6	办法,通知	5	4.0
意见	21	16.8	章程,通知	1	0.8
标准,通知	1	0.8	指南,通知	1	0.8
通报	1	0.8	规定,通知	3	2.4
计划,通知	5	4.0	规范,通知	3	2.4
预案,通知	1	0.8	决定	2	1.6
合计	125			100%	

注:若一政策文件同时兼具两种文本类型,则其文本内容以前一种类型为主。

(二)颁发时间与数量

从2005年至今,我国高等职业教育政策的年度发布数量整体呈上升趋势(见图2),这说明伴随高职进入内涵建设期,国家对其重视程度不断增加。值得注意的是,该阶段政策发布数量成周期性波动,这与高等职业教育发展的关键时间点密切相关。例如,2010年《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》和《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》等核心文件的出台,推动高等职业教育办学体制创新,由此带动一系列政策文本出台。2014年,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》指出“加快构建现代职业教育体系”“创新发展高等职业教育”,由此推动高等职业教育发展进入另一小高峰。总体来看,从2005年到2019年,伴随示范校建设、优质校建设和“双高计划”的推动,我国高职政策文本的年度出台数量浮动变化显著。

三、政策文本分析

(一)文本形式

在遴选出的125份政策文件中,文本类型包括“通知”“意见”“标准”“方案”“办法”“章程”“指南”“规定”“计划”“规范”“预案”“通报”“决定”等形式(见表3),其中以“通知”和“意见”形式出现的政策文本居多,累计占比74.4%。该类政策文本主要是针对前期某一纲领性文件的细化补充或者就某一领域的具体问题提出规定。值得注意的是,当前高等职业教育的法律条例鲜见,政府应当出台相关法律法规条例为高职的内涵建设保驾护航。

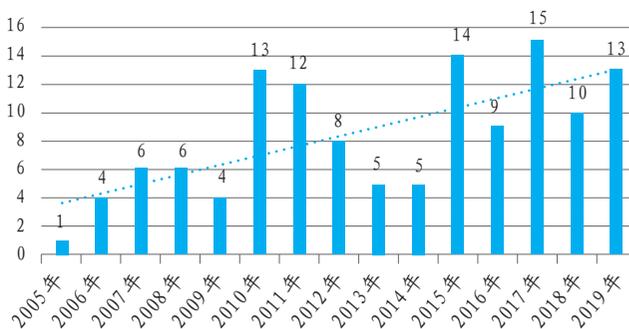


图2 政策年度发文数量统计

(三)高等职业教育内涵建设政策的二维分析

1. 横向“政策工具分析”。结合5大政策工具的分析维度,本文对125份政策文本进行编码,并对各政策领域和主题所涉及的政策工具出现的频次进行统计(如表4)。由表4可知,“内涵建设期”我国高等职业教育政策文本中使用频次最高的政策工具类型为权威工具(218次),其次是能力工具(214次),象征和规劝工具、激励工具使用频次居中,系统变革工具使用的最少(20次)。进一步聚焦到工具使用上,权威工具中的“要求”、能力工具中的“制度建设”、象征和规劝工具中的“鼓励号召”使用较多,其频次分别达到161次、78次、69次。相比之下,权威工具中的“计划”、激励工具中的“资源激励(土地)等”和“授权激励”、“能力工具”中的“信息咨询服务”等单项政策工具使用频次均不超过10次。此外,单一的政策工具使用较少,政策文本中多以各类政策工具组合使用。

表4 “内涵建设期”我国高职政策工具使用频次

权威工具	要求	管制	计划	合计	激励工具	资源激励(土地等)	财政激励	授权激励	合计
	161	47	10	218		4	33	8	45
能力工具	人力资源建设(师资)	硬件基础建设	制度建设	政策优惠	信息咨询服务	经费补贴	合计		
	30	43	78	25			5	33	214
象征和规劝工具	鼓励号召	舆论宣传	合计	系统变革工具	机制变化	合计	总计		
	69	24	93				20	20	590

2. 纵向高职内涵建设要素分析。根据高等职业教育的功能定位,结合《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》对高职内涵建设的5大任务领域划分(其中每个领域下又包含若干主题),本研究对各领域和主题的出现频次进行统计(见表5)。可以发现,近年来我国高等职业教育政策关注的领域主要集中在扩大优质教育资源、其次是增强院校办学活力,完善质量保障机制和增强技术技能积累方面出台的政策文本不多,提升思想政治教育

质量方面相关的政策文本最少。

表5 “内涵建设期”我国高职政策文中涉及的领域、主题及其频次统计

领域	主题及频次	总频次
扩大优质教育资源	教师队伍建设(22)、专业建设(20)、学校建设(19)、信息技术应用(9)、教学资源库(8)、区域协调发展(8)、职教集团化发展(6)、引进境外优质资源(4)、完善高等职业教育结构(3)、教材建设(3)	102
增强院校办学活力	产教融合校企合作(17)、技能大赛(17)、分类考试招生(7)、教学指导委员会(6)、服务社区教育(4)、职业教育活动周(4)、学分积累与转换(3)、混合所有制办学(3)、落实高等职业院校办学自主权(3)、民办教育发展(3)	67
加强技术技能积累	产教融合校企合作(17)、开展现代学徒制(7)、扩大职业教育国际影响(4)、促进文化传承与创新(2)、1+X(2)、职业培训(2)、培育新型职业农民(2)、培训农村妇女(1)	37
完善质量保障机制	加强相关理论研究(9)、实习管理(6)、完善院校治理结构(4)、完善质量年报制度(4)、教学评估和诊断改进机制(4)、经费保障(3)、质量监督和评价(3)、人才培养和评估(3)、职业教育法律体系和标准体系(1)、职业教育管办评分离改革(1)、职业教育公平机制(1)	39
提升思想政治教育质量	加强和改进学生思想政治教育工作(5)、促进职业技能培养与职业精神养成相融合(3)	8

注:1.“产教融合、校企合作”这一主题可同时归属于“增强院校办学活力”和“加强技术技能积累”领域,所以该项在两个领域的频次统计中都有提及。2.因部分综合政策文本同时囊括两个或以上的政策领域和主题,所以主题频次总数超过125。

3. 内涵建设要素与政策工具的交叉分析。基于“内涵建设要素—政策工具”构建二维分析表(见表6),可以了解“内涵建设期”我国高职政策文本中不同领域、不同主题的政策工具使用情况。由表6可知,将不同政策领域的政策工具使用频次从高到低排序,“扩大优质教育资源”、“增强院校办学活力”、“加强技术技能积累”、“完善质量保障机制”提升思想政治教育质量。此外,同一政策领域的不同政策主题间的政策工具使用频次也差异巨大。

表6 “内涵建设期”我国高职政策文本中不同政策领域、主题的政策工具使用频次

政策领域	政策主题	政策工具类型					合计
		权威工具	激励工具	能力工具	象征和规劝工具	系统变革工具	
扩大优质教育资源	教师队伍建设	24	6	24	12	2	68
	专业建设	17	3	8	2	1	31
	学校建设	22	4	31	5	2	64
	信息技术应用	7	2	14	5	0	28
	教学资源库建设	9	0	4	0	0	13
	区域协调发展	7	0	14	4	0	25
	职教集团化发展	3	0	8	3	1	15
	引进境外优质资源	2	0	4	3	0	9
	完善高等职业教育结构	1	0	1	1	0	3
教材建设	3	0	6	2	1	12	
合计		95	15	114	37	7	268
增强院校办学活力	产教融合校企合作	15	8	26	9	4	62
	技能大赛	23	0	4	6	0	33
	分类考试招生	5	3	7	4	2	21
	教学指导委员会	8	1	4	2	1	16
	服务社区教育	3	0	1	0	0	4
	职业教育活动周	4	0	0	4	0	8
	学分积累与转换	2	0	0	0	0	2
	混合所有制办学	2	0	0	1	1	4
	落实办学自主权	1	0	1	0	0	2
民办教育发展	3	3	4	2	0	12	
合计		66	15	47	28	8	164
加强技术技能积累	产教融合校企合作	15	8	26	9	4	62
	开展现代学徒制	6	2	6	4	1	19
	扩大职业教育国际影响	2	0	0	0	0	2
	促进文化传承创新与创新	1	1	5	1	1	9
	1+X制度	2	1	4	1	1	9
	职业培训	3	2	4	2	0	11
	培育新型职业农民	1	0	0	0	0	1
培训农村妇女	2	0	2	1	1	6	
合计		32	14	47	18	8	119
完善质量保障机制	加强相关理论研究	5	1	4	6	0	16
	实习管理	7	0	1	4	0	12
	完善院校治理结构	4	2	5	2	0	13
	完善年度质量报告	1	0	0	1	0	2
	教学评估和诊改机制	3	0	2	1	1	7
	经费保障	2	0	1	0	0	3
	质量督导和评价	4	2	3	0	0	9
	人才培养和评估	2	3	10	5	0	20
	职教法律、标准体系	2	0	1	0	0	3
职教教育管办评分离改革	2	1	2	0	0	5	
职业教育公平机制	2	0	1	0	0	3	
合计		34	9	30	19	1	93
提升思想政治教育质量	提升学生思想政治教育	4	0	0	0	0	4
	促进职业技能培养与职业精神养成相融合	2	0	2	0	0	4
合计		6	0	2	0	0	8
总计		233	53	240	102	24	652

注:因“产教融合、校企合作”同时归属于“增强院校办学活力”和“加强技术技能积累”领域,所以该项在上述两个领域都统计过一次(即重复统计一次),所以此表呈现的政策工具的总频次(652)要大于实际总频次(590)。

四、研究结论

(一)政策工具种类丰富,但整体协同配置不足

1. 大部分政策文件使用的政策工具较多,但其配置组合形式单一。综合麦克唐纳尔、埃尔莫尔、施奈德和英格拉姆对政策工具的划分,本研究综合使用包括权威工具、激励工具在内的5种类型、15项具体政策工具对高等职业教育政策文本进行分析。事实上,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,综合多种政策工具有利于达成政策目标。统计发现,进入内涵建设期,64.8%的高等职业教育政策文件同时采用了两种及以上类型的政策工具,但进一步分析发现,绝大多数政策主题使用的政策工具匹配模式是“权威工具+能力工具”“权威工具+象征和规劝工具”“权威工具+象征和规劝工具+能力工具”,累计占比达38.7%。整体来看,当前高等职业教育政策文本在不同领域和主题上组合匹配的政策工具模式单一,这有可能降低政策执行效果。

2. 过于强调权威工具和能力工具,忽略激励工具、象征规劝工具和系统变革工具。当前高等职业教育政策文本中主要使用的政策工具类型为权威工具和能力工具,分别占比36.95%和36.27%;其次是象征和劝告工具,占比15.76%;激励工具和系统变革工具使用的相对较少,分别占比7.63%和3.39%。考虑到不同政策工具有不同的最佳应用情境、利弊,过度使用同一类型的政策工具,效果会适得其反。例如,权威工具的执行效率高,执行成本相对较低,但是因其强制性不利于调动政策执行者的积极性,甚至导致政策对象产生抵抗情绪,使得政策制定者与执行者形成敌对关系^[13],反而违背政策初衷。不容忽视的是,目前高职政策文本中,系统变革工具使用最少,这与当前“内涵式”发展定位不匹配。我国高等职业教育经过数十年的迅猛发展,由规模递增至内涵深化,在诸多领域亟须突破变革以谋发展,而这离不开权利、资源的重新分組和机制变化。因此过于倚重权威工具和能力工具,减少激励工具、象征和规劝工具的使用,不利于凝聚政策工具合力,反而降低政策执行效果。

3. 同一类型不同子政策工具的使用偏好差异较大。调研统计可知,权威工具中,“要求”工具使用最多,占比73.85%;而“管制”和“计划”使用较少,尤其是“计划”仅占比4.59%,说明相关高等职业教育政策文本在政策前瞻性上有待提升。激励工具中,“财政激励”使用最多,占比73.33%，“土地等资源激励”和“授权激励”使用较少,分别占比8.89%、17.78%。值得注意的是,高等职业教育政策文本中,财政激励保障虽然提及较多,但是对于资金的具体分配、运行和监管关注度相对较低,这极易导致推诿、挪用经费等问题。此外,“授权激励”使用较少,这在一定程度上也会影响执行者的积极性和主观能动性。能力工具中,还是以“制度建设”和“硬件基础”为主,分别占比36.45%、20.09%，“经费补贴”(15.42%)、“人力资源建设”(14.02%)、和“政策优惠”(11.68%)工具使用较少。此外,虽然引进“信息咨询服务”,但该工具使用的最少,仅占比2.34%。由此可见,当前政府为高等职业教育发展提供资源服务的方式尚未现从“供给导向型”向“需求驱动型”转变。象征和规劝工具中,“鼓励号召”使用的最多,占比74.19%，“舆论宣传”相对使用较少,占比25.81%,这在一定程度上会削减政策的影响力和高等职业教育的社会吸引力。

(二)政策工具适用领域和主题众多,但内部差异较大

1. 不同政策领域使用的政策工具频次差异较大。“扩大优质教育资源”领域使用的政策工具频次最高,占比41.10%;其次是“增强院校办学活力”和“加强技术技能积累”,分别占比25.15%、18.25%;“完善质量保障机制”领域政策工具使用频次比较少,达14.26%;“提升思想政治教育质量”领域使用的政策工具频次占比最少,仅1.23%。其中,“扩大优质教育资源”比“提升思想政治教育质量”的政策工具使用频次占比高出近40%。由此可见,进入内涵建设期,我国高等职业教育在政策制定上更偏向于“扩大优质教育资源”和“增强院校办学活力”,对于“完善质量保障机制”,尤其是“提升学生思想政治教育质量”领域关注较少。

2. 同一政策领域内不同政策主题使用的政策

工具频次差异较大。“扩大优质教育资源”领域中,教师队伍建设和学校建设(包括示范校、优质校、双高计划等)的政策工具使用频次最高,累计占比达49.25%;相比之下,“教学资源库建设”“职教集团化发展”“引进境外优质教育资源”“完善高等职业教育结构”和“教材建设”的政策工具使用频次较少,这5个主题累计占比达19.4%。“增强院校办学活力”领域中,“产教融合校企合作”“技能大赛”“分类考试招生”的政策工具使用占据主导地位,累计占比达70.73%;相比之下,“服务社区教育”“学分积累转换”“混合所有制办学”“落实办学自主权”等主题的政策关注度较低,政策工具使用频次累计不足8%。“加强技术技能积累”领域中,“校企合作”与“现代学徒制”的政策工具使用频次最高,累计占比68.07%;而“扩大职业教育国际影响”“培育新型职业农民”“培训农村妇女”等主题的政策工具使用频次很低,累计占比7.56%。“完善质量保障机制”领域中,“人才培养和评估”“理论研究”“完善院校治理结构”和“实习管理”等主题的政策工具使用较多,累计占比65.59%;“完善年度质量报告”“教学评估、教学诊改”“职教法律和标准体系建设”“职业教育公平机制建设”等主题的政策工具使用比不高,累计占比16.13%。总体而言,除了“提升思想政治教育质量”这一领域中的主题政策工具使用均匀以外,其余四大政策领域中的不同主题之间的政策工具使用情况差异巨大。由此可见,当前我国高等职业教育在政策导向上差异显著,这虽然有利于在短期内集中资源优先发展高职某部分领域,但是长此以往必然导致其内部功能与结构的失调。

3. 不同政策领域使用的政策工具侧重点不一。分别对高等职业教育5大领域的不同政策工具的使用频次进行高低排序发现,相对于“扩大优质教育资源”和“加强技术技能积累”,“增强院校办学活力”“完善质量保障机制”和“提升思想政治教育质量”领域的权威工具的使用频次要高于能力工具,这说明当前政府在高等职业教育这三大领域下达的行政指示要多于提供各类支持性资源,此时应当注意规避因权威工具过度而引起政策执行者的“敌对情绪”。此外,整体而言,高等职业教育政策

文本中每一领域使用的“能力工具”和“权威工具”数量远超“象征和规劝工具”“激励工具”和“系统变革工具”的总和,如前文所分析,这种政策工具匹配模式潜存的弊端不容忽视。对5类政策工具在高等职业教育5大政策领域出现的频次进行高低排序还发现,权威工具、激励工具、能力工具、象征和规劝工具都主要集中于“扩大优质教育资源”和“增强院校办学活力”领域,在“提升思想政治教育质量”领域的出现频次最低,可见后者亟须得到政策关注。值得注意的是,系统变革工具主要集中在“增强院校办学活力”和“加强技术技能积累”,在“完善质量保障机制”和“提升思想政治教育质量”方面出现的频次极低,这说明今后我国高等职业教育在这两大领域的改革空间巨大。

五、研究建议

(一)保持政策出台的稳定性与协同性

所谓稳定性,是指政策的年度出台数量保持稳定。从2005年至今,我国高等职业教育政策文本年度出台数量虽然呈现上涨趋势,但是却呈周期性波动,波动幅度的大小与某一时期出台的重大宏观政策密切相关。例如《关于进一步推进“国家示范性高等职业院校建设计划”实施工作的通知》(2010)、《高等职业教育创新发展行动计划(2015-2018年)》(2015)的出台都会引发政策“高峰”。诚然,稳定的波动是正常的,但波动的幅度过高或过低都会影响政策的效力。整体来看,当前高等职业教育政策出台的稳定性还有待提升。所谓协同性,是指政策出台部门的沟通协作。尤其当高职进入到“内涵建设期”,各类潜藏的问题会日渐暴露,各重矛盾将会日渐凸显,鉴于高等职业教育的办学和人才培养模式本就“跨界”,这就意味着政策的制定需要诸多部门通力协作、形成合力,否则在后期政策执行过程中可能导致部门间推诿扯皮的现象发生。

(二)加强政策工具的均衡性和有效性

一方面尽可能规避长期使用同一类型的政策工具,而是根据政策目标和情境的不同,对不同类型的政策工具进行灵活组合^[14],以发挥政策的

最大功效。政策工具的科学匹配需要做到扬长补短,兼顾到权威性与激励性相结合,政策的短期效应和长期可持续发展相结合。须得看到,权威工具的高执行效率与易产生“敌对心理”的风险并存。相比之下,象征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。此外,能力工具旨在为政策执行者提供必要的资源,从而获得技术能力增长,但这种回报是长期的,短期不可预见。此时,激励工具可以通过即时的奖惩来引导目标对象开展工作取得短期成效,弥补能力工具的不足。最不容忽视的是“系统变革工具”,因为机制的变化具有统领性和整合性,可收举纲张目之效^[15]。另一方面,是兼顾同一类型下不同子政策工具的使用频次。当前权威工具中,应进一步加强对“管制”和“计划”的使用率;激励工具中,要加大“授权激励”,做好权力下放与制约相结合;能力工具中,要加强“信息咨询服务”,与政策实施对象保持密切的沟通,根据政策目标对象的需求及时供给资源,做到“供需匹配”;象征和规劝工具中,要加强对“舆论宣传”的使用,扩大高等职业教育的吸引力。

(三)确保政策工具与政策内容的契合性

一方面,是确保政策工具有效覆盖到不同政策领域和主题,缩减因政策过度聚焦而产生的发展差异。当前高等职业教育的重心除了要继续聚焦“扩大优质教育资源”“增强院校办学活力”和“加强技术技能积累”,还需要进一步关注“质量保障机制”,尤其重点关注“提升学生的思想政治教育质量”,促进学生的职业技能培养与职业精神养成相融合。同一政策领域内不同政策主题也要兼顾关注。例如,“扩大优质教育资源”领域中,对于“职教集团化发展”“引进境外优质教育资源”和“教材建设”等方面需要加强关注;“增强院校办学活力”领域中,“服务社区教育”“学分积累转换”“混合所有制办学”等主题要加强关注。“加强技术技能积累”领域中,“扩大职业教育国际影响”“培育新型职业农民”和“培训农村妇女”需重点关注;“完善质量保障机制”领域中,“职教法律和标准体系建设”“职业教育公平机制建设”和“年度质量报告”需要加强完善。另一

方面,要视政策领域中政策工具的实际使用情况灵活调整,以追求政策效益最大化。例如,当前“增强院校办学活力”“完善质量保障机制”和“提升思想政治教育质量”中权威工具使用过多,亟须引进其他四大政策工具调和和使用。此外,系统变革工具在“完善质量保障机制”和“提升思想政治教育质量”中使用较少,这两大领域需要加强机制变革以促进高等职业教育的进一步发展。

参考文献

- [1]陈友力.改革开放四十年中国高等职业教育政策的变迁——历史、结构与动力[J].教育学术月刊,2018,(12):12-21.
- [2]郝天聪,石伟平.从示范到优质:我国高职院校发展模式的反思与前瞻[J].高校教育管理,2017,11(4):25-30.
- [3]徐国庆.我国二元经济政策与职业教育发展的二元困境——经济社会学的视角[J].教育研究,2019,40(1):102-110.
- [4]李俊.我国企业参与职业教育的困境及其突破——基于公共选择理论与劳动经济学的分析[J].教育发展研究,2015,35(3):52-58.
- [5]徐力,徐辉.加强我国高等教育政策研究的若干思考[J].高等教育研究,2001,(1):58-62.
- [6]曹燕.政策工具视角下的基础教育公平:回顾与前瞻——基于1979-2016年基础教育公平政策的文本分析[J].教育科学,2017,33(4):24-31.
- [7]McDonnell L M, Elmore R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, 9(2):133.
- [8]Schneider A, Ingram H. Behavioral Assumptions of Policy Tools [J]. Journal of Politics, 1990, 52(2):510-529.
- [9]陈学飞.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2011:321-334,337-341.
- [10]李科利,梁丽芝.我国高等教育政策文本定量分析——以政策工具为视角[J].中国高教研究,2015,(8):50-56.
- [11]曲洁.义务教育改革与发展:政策工具选择与优化[M].上海:上海人民出版社,2015:20.
- [12]吕武.我国当前学前教育政策工具选择偏向及其影响——基于《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010~2020)》以来的主要政策文本的分析[J].教育科学,2016,32(1):77-81.
- [13]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.
- [14]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.
- [15]杨东平.2020:中国教育改革方略[M].北京:人民出版社,2010:14.

责任编辑:陈国庆