



政策工具视角下《职业教育法》文本内容分析

孔庆聪, 童 峰

(武汉信息传播职业技术学院 教育与管理学院, 湖北 武汉 430223)

摘 要:以《职业教育法》为研究对象,从政策工具和职业教育发展两个维度建立分析框架,对其文本进行编码和内容分析,发现存在命令性工具使用外溢、系统变革工具相对薄弱、目标不同政策工具使用不同等特征,基于文本分析,提出优化政策工具组合配置、全面剖析各方利益诉求、完善职业教育建设导向等建议。

关键词:职业教育;政策工具;职业教育法;文本分析

中图分类号: D922.16

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2022) 05-0038-06

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2022.05.006

2022年5月1日,新修订的《中华人民共和国职业教育法》(以下简称《职业教育法》)正式实施,成为全面深化职业教育改革、建设技能型社会的纲领性法律文件,职业教育法的修订体现了立法的新高度、内容的新观点以及手段的新举措,对构建现代职业教育体系,推动职业教育高质量发展起到重要作用。作为由一系列单元内容在政策工具的运作下朝着政策目标组合而成的政策文件^[1],本文从政策工具的视角,构建二维分析框架,对《职业教育法》进行文本分析,明晰该法律文件对职业教育发展的促进作用和潜在风险,并基于研究结论对职业教育的发展完善提出建议,以期进一步推进职业教育高质量、健康、持续发展。

一、理论分析框架

政策目标、政策工具作为政策文件的基本要素,

政策目标是政策价值的具体反映,是政策实施所期望的政策效果,突出政策行为的着力点。政策工具选择反映政策方案的实施机制,其本质是将政策方案转变为管理技术手段,政策工具的选择直接影响到执行成效以及政策目标的达成度。基于此,本文构建了“政策工具——现代职业教育发展”二维分析框架,以政策工具为X维度,以职业教育发展为Y维度,通过对政策文本进行编码,对《职业教育法》进行全面系统的剖析。

(一)X轴线:政策工具的分类维度

政策工具是人们为解决某社会问题或达成一定的政策目标而采用的具体方式和手段^[2]。

关于政策工具理论研究比较典型的有:基于政策工具的干预强弱程度,豪利特(Howlett)和拉米什(Ramesh)将政策工具分为强制性、自愿性以及混合型^[3];基于政策工具影响作用面,罗斯维尔(Rothwell)

收稿日期:2022-09-02

作者简介:孔庆聪(1982—),女,湖北随州人,武汉信息传播职业技术学院教育与管理学院助教,研究方向:职业教育政策;童峰(1984—),女,湖北襄阳人,武汉信息传播职业技术学院教育与管理学院副教授,研究方向:教育管理。

和泽福德(Zegveld)将政策工具分为供给型、需求型以及环境型^[4];基于政策工具的价值取向,麦克唐纳(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore)将政策工具分为命令、激励、能力建设、系统变革以及劝告^[5];基于政策工具的应用途径,施耐德(Schneider)和英格拉姆(Ingram)将政策工具分为权威型、激励型、能力建设型、象征劝告型以及学习型^[6];鉴于教育政策具有“权威性”“系统性”“可行性”等特点^[7],本文采用麦克唐纳(McDonnell)和埃尔莫尔(Elmore)的政策工具分类,即将职业教育政策工具分为命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具以及劝告性工具。

命令性工具是指国家、政府依靠其权威通过法

律政策强制要求个人或机构服从的规则。激励性工具是通过直接的经济刺激或其他奖惩方式诱导个体或机构做出某些行为从而达到目标。包括税收优惠、奖励奖赏、补贴处罚等方面。能力建设工具是政府转移资金用于人力培训、设备设施、制度建设以期产生长期结果。系统变革工具是指为实现政策目标而将权力重新调整与分配,授权给不同的个人或机构,表现为体制机制的变革以及权力的重组。劝告工具通过价值倡导、理念认同等策略引导个人或机构按照政策目标开展行动,包括鼓励号召、舆论宣传以及创设环境等。为便于操作与统计,根据政策工具使用的情境不同,本文将政策工具的概念内容转化为可操作、直观性的内容,见表1。

表1 政策工具操作框架

政策工具类型	使用情境	预期效果	操作性定义
命令性工具	1. 希望个人或机构行为一致 2. 个人或机构高度支持	服从	把“要求”“必须”“应当”“禁止”等内涵将近的条目单元纳入命令性工具统计中
激励性工具	1. 适合鼓励差异行为模式的环境 2. 存在潜在愿意执行的个人或机构	短期收益	将“资金”“补贴”“奖励”“处罚”等内涵将近的条目单元纳入激励性工具统计中
能力建设工具	现有个人或机构无力执行政策	长期收益	将“引导支持”“培养培训”“制度建设”等内涵将近的条目单元纳入能力建设工具统计中
系统变革工具	现有体制机制不愿执行政策	权力重构	将“健全体系”“改革”等内涵将近的条目单元纳入系统变革工具统计中
劝告工具	1. 期望的变革与某些象征和信息发生联系 2. 人们依据新信息展示行为	价值或行为认同	将“鼓励号召”“舆论宣传”等内涵将近的条目单元纳入劝告工具统计中

(二)Y 轴线:职业教育发展维度

考虑到政策工具可用于各种公共政策的分析,单维度的政策工具不能体现职业教育政策法律的内在属性和政策价值选择,为了更好地审视职业教育政策法律文本,需同时构建职业教育发展维度,即Y 维度,来综合研究政策工具的使用与具体领域内容。

本研究将职业教育发展维度解构为思想立场、办学形式、体系建设、培养过程、保障体系五个方面。思想立场为职业教育发展指明方向,主要解决职业教育及相关要素“是什么”问题,主要是通过对职业教育的内涵属性的界定、培养目标的定位以及职业教育发展指导思想的阐述实现。办学形式反映职业

教育办学格局,主要解决“谁来办”问题,涉及社会力量办学、行企参与办学、职业培训等。体系建设反映职业教育发展治理,主要解决“有什么”问题,涉及专业设置、师资队伍、招生就业、资格证书等。培养过程反映职业教育的培养质量,主要解决“怎么办”问题,涉及职普融通,产教融合,学分互认等。保障体系是为了实现政策目标而提供的物质帮助的各项措施,涉及资助经费的投入、环境的创设、权益的保护以及培养质量保障等。

(三)二维分析框架的构建

基于政策工具维度(X 维度)和职业教育发展维度(Y 维度),本文建构了职业教育政策文本内容分析

二维分析框架图,如图1。

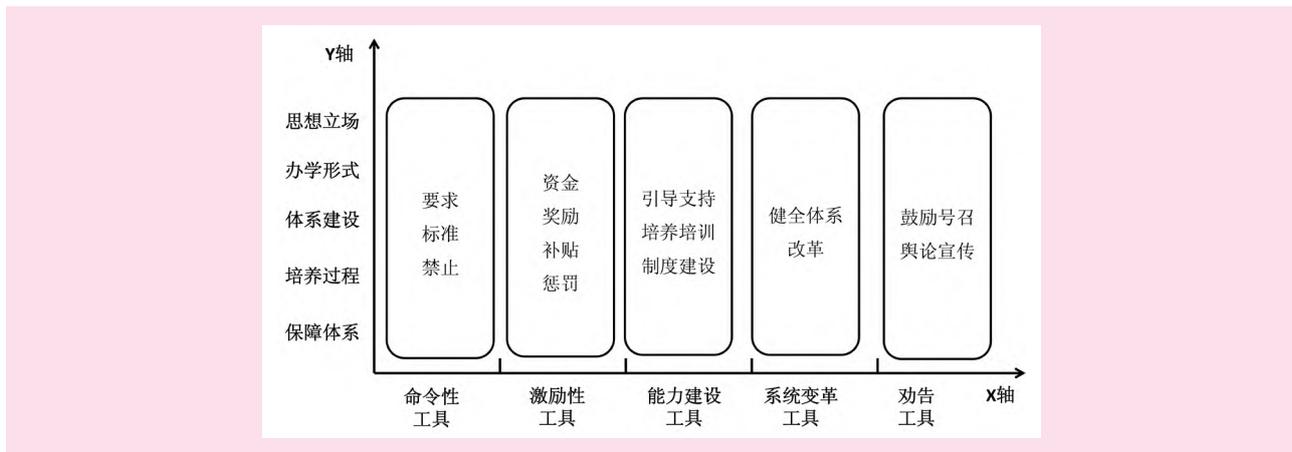


图1 《职业教育法》二维分析框架

二、内容编码与文本分析

(一)《职业教育法》的内容编码

本文将《职业教育法》文本作为基本内容分析单元(除附则内容外),严格按照“条—款—政策工具类型—职业教育发展维度”的规则对141条款进行编码,见表2所示。需要指出的是,对于某条内容表达杂糅多重含义,根据其中所传递的最本质的价值进行分析和处理。

表2 《职业教育法》文本内容编码表(节录)

条	款	编码
第三条	职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型,是国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分,是培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业的重要途径。	3-1-1-1
	国家大力发展职业教育,推进职业教育改革,提高职业教育质量,增强职业教育适应性,建立健全适应社会主义市场经济和社会发展的需要、符合技术技能人才成长规律的职业教育制度体系,为全面建设社会主义现代化国家提供有力人才和技能支撑。	3-2-4-3

注:1. 相关条款编号:根据相关条款在文本中的顺序编号;

2. 政策工具类型维度:1=命令性工具,2=激励性工具,3=能力建设工具,4=系统变革工具,5=劝告工具;

3. 职业教育发展维度:1=思想立场,2=办学形式,3=体系建设,4=培养过程,5=保障体系;

4. 举例:“3-1-1-1”的具体含义为第三条——第一款——命令性工具——思想立场

上述编码工作由两位作者独立完成,通过对编码结果进行对比,编码一致性程度达到83.6%,表明具有一致性,编码结果具有较高的可信度,可进行进

一步的分析。

(二)X 维度:政策工具维度分析

根据政策工具维度对《职业教育法》的编码进行分类,得到不同的政策工具类型的频数分布,见表3。

由表3可以看出,《职业教育法》对政策工具的应用较为全面,命令性工具、激励性工具、能力建设工具、系统变革工具以及劝告工具均有涉及,但从使用频率来看,政策工具使用类型差异明显。命令性工具占比最大,系统变革工具占比最小。

表3 《职业教育法》在X轴线上不同维度的频数分布

X 维度	内容维度	频数		频率(%)	
命令性工具	要求	38	68	26.95	48.22
	标准	27		19.15	
	禁止	3		2.12	
激励性工具	资金	2	17	1.42	12.05
	奖励	5		3.54	
	补贴	3		2.13	
	惩罚	7		4.96	
能力建设工具	引导支持	14	24	9.93	17.02
	培养培训	8		5.67	
	制度建设	2		1.42	
系统变革工具	健全体系	3	10	2.13	7.09
	改革	7		4.96	
劝告工具	鼓励号召	11	22	7.80	15.60
	舆论宣传	11		7.80	

1. 命令性工具获得高度重视,内部要素差异明显

《职业教育法》中命令性工具应用最为频繁,占

总体比例 48.22%，可见，政府倾向于采用“要求”“标准”“禁止”等类似词汇，以此达到个人或机构行为与期望行为高度一致的目的。从内容要素来看，“要求”占比最多，达到 26.95%，其次是“标准”，占比 19.15%，最后为“禁止”，占比 2.12%。“要求”占比高表明国家对职业教育发展高度重视，对国务院教育行政部门、各级人民政府、行业、企业、事业单位等众多利益相关者提出相应要求，确保职业教育得以顺利推进与高质量发展，相对于“标准”而言，“禁止”占比较少，表明国家更多地采用正面的强化手段，以此调动利益各方参与职业教育的能动作用。

2. 能力建设工具总体适当，引导支持为主要手段

能力建设工具占总体比例为 17.02%，总体而言，使用频率较为适当。这表明国家在推进职业教育过程中能够意识到自身所承担的职责，在引导支持、培养培训、制度建设等方面采用各种策略，以期促进职业教育长效发展。在能力建设工具中，“引导支持”的使用占比达到 9.93%，成为其主要手段，这一类政策语句更多使用“支持”等词汇，体现了政策所传递的引领性，增强了政策文本的可操作性。

3. 其他工具均有体现，但系统变革工具明显不足

激励性工具、劝告工具、系统变革工具分别占 12.05%、15.60% 和 7.09%。这说明了当前职业教育的发展与国家期望的现代职业教育体系还存在一定的差距，需要调动各方参与职业教育的热情，鼓励其参与办学，从内部要素来看，首先，《职业教育法》在激励性工具的使用上，采用经费激励(1.42%)、奖励激励(3.54%)、补贴激励(2.13%)以及惩罚(4.96%)，表明国家更倾向于采用表彰、奖励、资助、津贴、补助、税费优惠等正向激励的方法，体现了激励手段的丰富性。其次，劝告工具的使用上，鼓励号召和舆论宣传各占 7.80%，这部分的关键词为“鼓励”。系统变革工具不仅关注系统内部变革，同时也关注与外界环境的实时互动，强调对权利再分配。职业教育必须借助于一定的系统变革工具才能清除发展过程中深层次的体制机制问题，与激励性工具和劝告工具相比，系统变革工具明显不足。

(二)Y 维度：职业教育发展分析

数据显示，《职业教育法》对职业教育发展维度的五个方面均有涉及，但五个方面所占比重失衡，呈现出较为明显的分化现象。思想立场、办学形式、体系建设、培养过程与保障体系的比重分别是

17.02%、13.47%、14.89%、12.77% 和 41.84%(如图 2)。可见，保障体系所占比重较大，即国家通过采取各种措施保障职业教育发展，这也凸显国家在推进职业教育改革道路上的决心。值得提出的是，新实施的《义务教育法》在思想立场、办学形式、培养过程方面的阐述均进行了丰富和创新，在思想立场方面，特别强调职业教育是与普通教育具有同等重要地位的教育类型，提高了职业教育的地位。在办学形式上，着力支持发展多元办学，增加了企业和社会组织办学准入，同时增加了地方各级人民政府及行业主管部门支持社会力量办学的规定。培养过程上，新增了“产教深度融合”“职业教育与普通教育相互融通”等推进职业教育与普通教育协调发展的方式方法，创造性地提出“中国特色学徒制”。总体而言，《职业教育法》对构建现代职教体系，建设技能型社会的思考比较全面，有助于职业教育高质量发展。

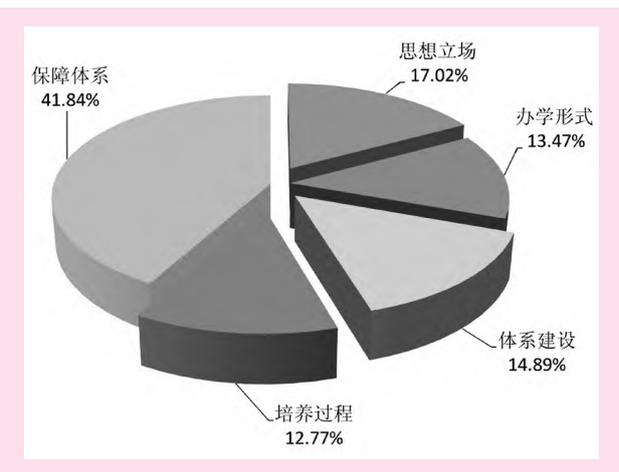


图 2 《职业教育法》在职业教育发展维度使用比例图

三、研究结论与优化建议

(一) 研究结论

1. 命令性工具使用外溢

通过文本分析，命令性工具使用最为频繁，占到 48.22%，命令性工具具有成本低、效率高、比较便于实现自上而下的控制等优点，《职业教育法》作为一部法律，使用命令性工具可通过行政手段实现全国职业院校统一行动，为全国各地职业教育的发展提供明确的方向指引。但命令性工具由于偏“刚”和“硬”，忽视了差异存在，若过多使用，会产生外溢现象，政策主客体之间因利益冲突而产生敌对关系进而对政策执行者产生消极影响，同时，由于采用自上而下的实施策略，不利于调动下级的积极性和自主

意识, 在实施过程中易形成千人一面的局面, 难以形成各自特色。

2. 系统变革工具使用相对薄弱

统计分析得出, 系统变革工具的使用相对欠缺, 仅占 7.09%, 由于系统变革工具涉及整个系统权利的变更与再分配, 需要付出较高成本代价, 易引发利益相关者的敌对和抵触情绪, 不易预判结果, 故而在政策工具的使用上, 政策制定者显得比较谨慎, 但同时也应看到, 系统变革工具可通过建立新的体制机制从而达到解决问题的目的。我国职业教育政策在推进过程中取得了一定的成效, 但很多问题还未从根源上真正得以解决, 这与职业教育复杂性有关, 职业教育不仅涉及中职教育、高职教育等职业教育系统, 也涉及职业教育、普通教育等类型教育, 同时还

涉及职业教育与社会大环境的联系, 这就决定了要解决职业教育发展中的问题, 需要从各维度、多层面地进行突破, 这些都涉及系统变革工具的使用。

3. 目标不同政策工具使用不同

为清晰反映 X 维度与 Y 维度的二维关系, 形成《职业教育法》在 XY 交线上的频数分布表, 如图 3, 可发现体系建设、培养过程以及保障体系使用了“全政策”工具模式, 其保障体系中, 思想立场、体系建设、保障体系主要使用命令性工具, 办学形式主要采用命令性工具和劝告工具, 培养过程主要是命令性工具和能力建设工具, 可知政策目标主题不同, 所采用的政策工具组合模式不尽相同, 这些组合模式对于职业教育高质量发展有着密切联系, 形成了国家对职业教育的价值取向以及行动路径。



图 3 《职业教育法》在 XY 交线上的频数分布

(二) 优化建议

1. 优化政策工具组合配置

由于不同类型的政策工具自身的局限性, 单一的政策工具可能仅对职业教育问题或目标的某一侧面产生效果, 而对较复杂的问题效果会不太理想, 因此, 需优化组合政策工具, 提高政策工具与政策目标之间的适配性。例如, 当试图深化校企合作, 推进多元办学时, 一方面, 需要考虑到多元办学、校企合作的长期性和效益的长远性, 因而需选择能力建设工具, 另一方面, 由于该目标的执行对象主要是企业和职业院校, 为了提高其主动性和积极性, 期望在短期内获得收益, 在选择能力建设的同时, 也需适当选择激励性工具, 也便促成目标的达成。值得注意的是, 在综合使用政策工具的同时, 也需协调不同政策工具在职业教育发展目标的占比, 避免大范围使用某一种政策工具类型, 这要求在进行政策法律制定之前, 就需要先确定问题, 只有明确了问题的性质、特

点以及成因等才能据此确定政策目标, 从而选择合适的政策工具。

2. 全面剖析各方利益诉求

如前所述, 职业教育发展问题绝非中职教育和高职教育就可以承担和解决的问题, 而是关系到一个相当复杂的整体体制机制创新和变革, 涉及普通高等教育、社会、企业等多方利益。值得关注的是, 从职业教育系统而言, 学生作为职业教育发展的最核心利益的关切者, 其在职业教育发展中利益诉求则是没有得到充分体现的。此外, 从社会大环境而言, 职业教育发展的社会价值也未得到充分考虑, 这就使得当前我国职业教育发展政策法律倾向以命令性工具直指职业教育系统。因此, 有必要在确立“以学生为中心”的价值取向上, 深入、全面剖析各方利益诉求, 合理配置政策工具。例如, 通过“系统变革工具”这一政策工具打破职业教育工作中的身份固化现象, 将各利益相关者纳入职业教育体系中, 处理

好国家与职业教育、普通教育与职业教育、教育部门与人社部门、政府责任与家庭分担以及学校与企业等各种关系^[8]，推动职业教育科学发展。

3. 完善职业教育建设导向

第一，建立健全体制机制。职业教育办学主体多元、类型多样，如何建立合理有效的体制机制，使得各司其职、各尽其责、各显其能是落实职业教育发展目标的前提，因此，需要在国家、地方、校企三个层面着力，国家建立统筹规划、宏观管理的机制；中央地方建立联动机制，中央需赋予地方更多自主权，激活地方活力，将好模式、好政策转化为国家制度，促进职业教育体系的模式创新，同时加强对校企办学实施过程的监测与评估，有效促进法律政策文件的落实。

第二，强化学术研究转化。《职业教育法》强调职业教育作为一种类型教育，与普通教育“具有同等重要地位”。这从思想立场上给予了确定，并提出实施本科层次的职业教育，作为构建现代职业教育体系的关键，职业本科教育到底该如何发力，应从哪些方面入手，目前还未有现成的模式和路径可参考。这就易造成在实施过程中采用以往的“惯习”来解读问题，偏离了《职业教育法》的目标初衷。因此，需强化学术研究，特别是加强跨学科研究平台建设，多学科、多角度研究，实现学术研究成果的及时转化，为完善职业教育提供充分的科学依据。

第三，修立并举产教融合。产教融合是职业教育的发展模式，同时也是职业教育区别于普通教育的独特优势，对于产教融合，我国在《职业教育法》实施之前还是以政府部门的政策出台为主，法律制度较少，但政策相较于法律规范，其强制力不如法

律，产教融合作为加强技术技能人才培养的重要方针，解决高质量就业的出口，是职业教育的重大问题，应纳入法律范畴。在《职业教育法》中，“产教融合”出现9次，“产教深度融合”出现2次，足见产教融合在职业教育中的地位，“产教融合”需在“融”字进一步下功夫，可通过修订现有法律，对产教融合的基本原则和路径具体化，也可通过立新法，制定单行行政法规，以《教育法》《职业教育法》为依据，细化产教融合各法律关系主体的权责，并明确相应的法律责任。

参考文献：

- [1] 祝成林,和震.我国职业教育实习政策工具选择倾向及其影响——基于《职业教育法》颁布以来的主要政策文本分析[J].教育科学,2018(2):60-66.
- [2] 陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003:170.
- [3] 迈克尔·豪利特,M·拉米什.公共政策研究:政策循环与政策子系统[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2006:144.
- [4] 叶伟巍,王翠霞.知识:国家创新系统的协同本质[M].杭州:浙江大学出版社,2015:94.
- [5] McDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[J].Educational Evaluation and Policy Analysis,1987(2):133-152.
- [6] SCHNEIDER A, INGRAM H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. The Journal of Politics,1990(2):510-529.
- [7] 孙锦涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2009:8-40.
- [8] 马雷军,周文娟,王许人.《职业教育法》修订要处理好九大关系[J].职业技术教育,2021(12):7-11.

[责任编辑:许海燕]

Textual Analysis of Vocational Education Law from the Perspective of Policy Tools

KONG Qing-cong, TONG Feng

(School of Education and Management, WuHan Vocational College Communications And Publishing, Hubei Wuhan 430223, China)

Abstract: Taking Vocational Education Law as the research object, an analytical framework is established from the two dimensions of policy tools and vocational education development, and the text is coded and analyzed. It is found that there are some characteristics such as spillover of imperative tools, relatively weak tools of system reform and different policy tools for different objectives. Based on the textual analysis, some suggestions are put forward, such as optimizing the combination of policy tools, comprehensively analyzing the interests of all parties and improving the construction orientation of vocational education.

Key words: vocational education; policy tools; Vocational Education Law; textual analysis