



# 政策工具视角下职业教育创新发展高地建设政策文本分析

崔野<sup>1, 2</sup>, 焦江丽<sup>2</sup>

(1. 新疆师范大学教育科学学院, 新疆 乌鲁木齐 830054;  
2. 四川邮电职业技术学院 宣传统战部, 四川 成都 610067)

**摘要:** 研究构建政策工具、省域、政策目标的三维分析框架, 对教育部分别与十一省(直辖市)联合发布的职业教育创新发展高地建设政策文本进行编码和量化统计分析。研究发现: 政策工具类型配置较为全面, 但形式运用存在结构失衡, 对于不同政策目标的响应存在力度偏向。此外, 各地选择政策工具制定政策的底层逻辑趋同, 但省情市情的差异直接影响职业教育创新发展高地建设目标的选择。在宏观层面, 各地需顺应职业教育追求高质量发展的趋势, 职业教育创新发展高地建设政策需全面关照各方主体利益, 符合高质量发展要求, 满足省情市情需要; 在操作层面, 政府职能部门需要重塑角色定位将管理转向统筹, 制定政策应科学合理配置政策工具, 通过简政放权释放职业教育创新发展高地建设的发展空间。

**关键词:** 政策工具; 政策目标; 职业教育; 政策文本分析

中图分类号: G710

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X(2024)03-0013-10

DOI: 10.19899/j.cnki.42-1669/Z.2024.03.002

## 一、问题提出

随着国家产业转型升级和供给侧改革的持续深入, 职业教育作为国民教育体系和人力资源开发的重要组成部分<sup>[1]</sup>, 已经成为经济转型升级和高质量发展的重要支撑<sup>[2]</sup>。职业教育能否肩负新时代赋予的社会职责, 充分发挥应有功能显得尤为重要。为切实推动职业教育高质量发展, 教育部按照“一

地一案、分区推进”的原则, 从整省推进职业教育提质培优着力, 已与山东、江西、天津等 11 省市共建国家职业教育创新发展高地(以下简称“职教高地”)。近年来, 伴随各地职教高地建设的深入推进, 学术界也围绕这一问题开展了一系列研究。有学者基于现代职业教育高质量发展的背景, 探讨职教高地建设的逻辑起点、机制支点与实施落点。<sup>[3]</sup>亦

收稿日期: 2024-02-14

基金项目: 2022—2024 年四川省教育厅职业教育人才培养和教育教学改革研究项目“教育生态学视域下高职院校治理实现中国式现代化的路径研究”(项目编号: GZJG2022-650)。

作者简介: 崔野(1987—), 男, 山东济南人, 四川邮电职业技术学院宣传统战部副部长, 助理研究员, 新疆师范大学教育科学学院 2022 级博士研究生, 研究方向: 教育领导与管理、职业技术教育政策; 焦江丽(1981—), 女, 新疆乌鲁木齐人, 新疆师范大学教育科学学院教授, 博士生导师, 研究方向: 教育领导与管理。

有研究借助区域创新理论提出职教高地建设是职业教育整省提质培优创新的有力抓手,是促进职业教育适应区域创新体系建设的关键要素,具有系统协同性、多元共生性、动态调节性、极化扩散性的运行特点。<sup>[4]</sup>还有学者立足职业教育创新发展高地从专业建设入手,分析影响职业教育专业动态调整的主体要素,归纳各主体要素在调整机制中所起的作用,以此构建多维主体协同参与的职业教育专业动态调整机制“钻石模型”。<sup>[5]</sup>总的来看,已有研究多关注于政策解读、路径举措等问题,而针对职教高地建设的政策工具研究较为缺乏。

政策工具作为推行政策的方法或手段,在大力推进职教高地建设过程中,对其各类教育资源的投入虽然重要,但通过调整教育政策工具组合,使其优化教育资源配置,提高资源利用效率同样关键。<sup>[6]</sup>尤其是2019年起,国家基于《国家职业教育改革实施方案》,接续出台《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》等一系列促进职业教育高质量发展的政

策,地方职业教育“掌舵者”迫切希望将国家层面的政策有效承接到各地经济社会转型发展实践之中。为此,基于政策工具视角对各地职教高地建设政策进行系统梳理,有助于准确把握政策设计的内容导向及其演变过程,可以为下一步各地职教高地建设政策的制定和完善提供科学依据。

本研究基于政策工具、省域、政策目标构建三维分析框架,运用内容分析法对教育部分别与11省市联合发布的职教高地建设政策文件进行量化分析,旨在把握各地职教高地建设的政策话语和实施重点,梳理政策工具选择的问题,探究政策工具选择的原因,结合政策工具使用的效果,提出优化政策工具及完善职教高地建设的政策建议。

## 二、研究设计

### (一) 文本选择

以教育部分别与11省市联合发布的职教高地建设意见为文本分析的主要内容,具体政策文件样本见表1。

表1 政策文件样本具体情况

| 序号 | 区域   | 政策文件                            | 发文主体    | 相关措施 |
|----|------|---------------------------------|---------|------|
| 1  | 东北地区 | 《关于整省推进职业教育实用高效发展提升服务辽宁振兴能力的意见》 | 教育部、辽宁省 | 14条  |
| 2  |      | 《关于加快现代职业教育高质量发展推进技能社会建设的意见》    | 教育部、吉林省 | 16条  |
| 3  | 华北地区 | 《关于深化产教城融合打造新时代职业教育创新发展标杆的意见》   | 教育部、天津市 | 20条  |
| 4  | 华中地区 | 《关于深化职业教育改革推进技能社会建设的意见》         | 教育部、河南省 | 28条  |
| 5  |      | 《关于整省推进职业教育现代化 服务“三高四新”战略的意见》   | 教育部、湖南省 | 29条  |
| 6  | 华东地区 | 《关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》     | 教育部、山东省 | 30条  |
| 7  |      | 《关于整省推进职业教育综合改革提质创优的意见》         | 教育部、江西省 | 31条  |
| 8  |      | 《关于整省推进职业教育一体化高质量发展加快技能安徽建设的意见》 | 教育部、安徽省 | 28条  |
| 9  | 西北地区 | 《关于整省推进职业教育发展打造“技能甘肃”的意见》       | 教育部、甘肃省 | 32条  |
| 10 | 西南地区 | 《关于推动重庆职业教育高质量发展促进技能型社会建设的意见》   | 教育部、重庆市 | 19条  |
| 11 |      | 《关于建设技能贵州推动职业教育高质量发展的实施意见》      | 教育部、贵州省 | 25条  |

### (二) 分析框架

基于政策工具理论,构建政策工具(X维度)、省域(Y维度)和政策目标(Z维度)的三维分析框架,如图1所示。采用政策比较分析法对11省市职教高地建设意见的政策工具配置和政策目标响应进行量化分析。

#### 1.X 维度:政策工具维度

麦克唐纳尔和艾莫尔等人将政策工具分为权威工具、激励工具、能力建设工具、象征与劝诫工具和系统变革工具五种类型。<sup>[7]</sup>权威工具包括制度建设、目标标准和行政命令等强制性规则或条款,以“贯彻”“落实”“必须”等词语表现。激励工具则通过正向回报的方式引导政策执行者的行为,包括绩效、薪酬奖励和经费倾斜等手段,以“鼓励”“激

发”等词语表现。能力建设工具提供信息、培训、教育和资源,使个人、团体或机构能够作出决策及开展活动,主要手段包括质量提高和能力培养,以“加强”“开展”等词语表现。象征与劝诫工具通过图像、符号和标签等形式来促使执行者采取行动,通常包括观念更新、政策倾斜、营造氛围、表彰奖励等形式,以“支持”“营造”等词语表现。系统变革工具涉及机构设立和部门协调等方面,以“建立”“成立”等词语表现。<sup>[8]</sup>

2.Y 维度:省域维度

政策文本涉及东北、华北、华中、华东、西北和西南地区的 11 个省市。其中,东北地区涉及吉林、辽宁;华北地区涉及天津;华中地区涉及河南、湖南;华东地区涉及山东、江西、安徽;西北地区涉及甘肃;西南地区涉及重庆、贵州。为简化研究框架图,Y 轴用地区名代替具体省市名称。

3.Z 维度:政策目标维度

中办、国办于 2021 年 10 月印发的《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》是新时代职业教育如何实现高质量发展的行动指南,对于各地职教高地建设具有重要的指导意义。因此,研究将该《意

见》关涉的强化职业教育类型特色、完善产教融合办学体制等六个方面作为政策目标维度,以《意见》列举的巩固职业教育类型定位、推进不同层次职业教育纵向贯通、促进不同类型教育横向融通等十九项举措作为目标指向,见表 2。

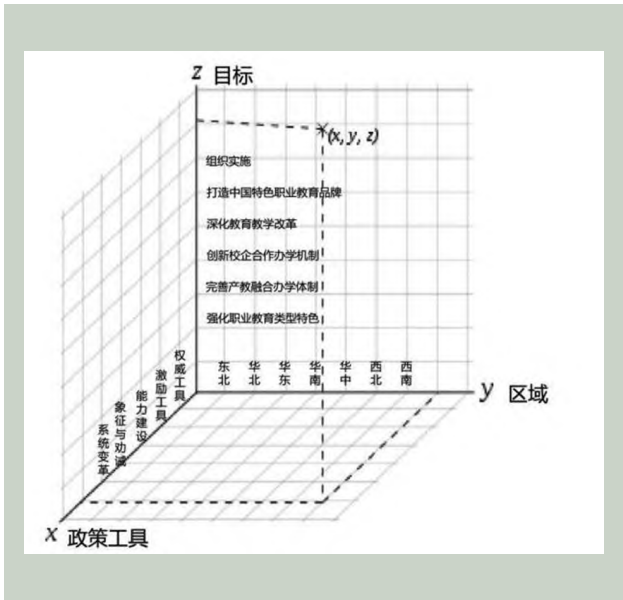


图 1 职教高地建设的政策文本三维分析框架

表 2 职教高地建设政策目标维度

| 政策目标         | 目标指向                                     | 文本示例   |
|--------------|--|--|
| 强化职业教育类型特色   | 巩固职业教育类型定位、推进不同层次职业教育纵向贯通、促进不同类型教育横向融通   | 如:因地制宜、统筹推进职业教育与普通教育协调发展                                 |
| 完善产教融合办学体制   | 优化职业教育供给结构、健全多元办学格局、协同推进产教深度融合           | 如:启动实施技能型社会职业教育体系建设地方试点                                  |
| 创新校企合作办学机制   | 丰富职业学校办学形态、拓展校企合作形式内容、优化校企合作政策环境         | 如:推动职业学校在企业设立实习实训基地、企业在职业学校建设培养培训基地                      |
| 深化教育教学改革     | 强化双师型教师队伍建设、创新教学模式与方法、改进教学内容与教材、完善质量保证体系 | 如:完善职业教育教师资格认定制度,在国家教师资格考试中强化专业教学和实践要求                   |
| 打造中国特色职业教育品牌 | 提升中外合作办学水平、拓展中外合作交流平台、推动职业教育走出去          | 如:办好一批示范性中外合作办学机构和项目                                     |
| 组织实施         | 加强组织领导、强化制度保障、优化发展环境                     | 如:职业教育工作部门联席会议要充分发挥作用,教育行政部门要认真落实对职业教育工作统筹规划、综合协调、宏观管理职责 |

(三) 文本编码

采用政策语句作为基本分析单位,遵循“不可细分”和“先内容、后形式”原则对政策文本进行编码和统计分析。<sup>[9]</sup>编码工作由两名本专业的研究者完成,对有异议内容进行讨论后达成一致看法,以保证编码的信度。具体编码方式按照“省(直辖市)—章节—条款—项目—句子”的顺序对

政策内容进行编码。一是“省(直辖市)”记录为首字或前两字大写首字母,甘肃记为“G”,贵州记为“GZ”。二是“章节—条款—项目—句子”按政策文本原始条款顺序,若不涉及“项目”则该位不编码。三是“起始段”的章节、条款和项目记为“0”。例如,“S-2-3-1”指山东《意见》中第二章“全面落实高度重视、加快发展的总要求”,第三条“完善



职业教育管理机制”，第一句“打破学校类型界限、条块分割的藩篱，以设区的市或县（市、区）为单位推进技工学校与其他中等职业学校融合发展”，该政策例句不涉及“项目”故该位不编码。<sup>[10]</sup> 研究形成的文本编码情况见表 3（限于篇幅，仅展示部分内容）。

表 3 政策文本编码情况

| 序号  | 省(直辖市) | 章节      | 条款                     | 项目                   | 句子   | 编码         | 备注  |
|-----|--------|---------|------------------------|----------------------|--|------------|-----|
| 1   | 吉林省    | ——      | ——                     | ——                   | 为深入贯彻落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神和关于职业教育工作系列重要论述精神……提出如下意见   | J-0-1      | 起始段 |
| 2   | 辽宁省    | 第二章重点任务 | 第三条明确专业办学定位，优化职业教育专业布局 | ——                   | 第三句建立健全专业布局动态调整机制，实施职业教育星级专业评估、卓越专业评估，积极支持第三方机构开展评估，开展职业教育毕业生 3 年跟踪调查，重点培育 200 个左右高水平特色专业(群) | L-2-3-3    |     |
| ... | ...    | ...     | ...                    | ...                  | ...  | ...        |     |
| 11  | 贵州省    | 第二章主要举措 | 第六条建立健全技能人才发展制度        | 第三项建立职业教育和技工教育融通发展制度 | 第一句支持贵州省探索职业教育和技工教育融合贯通发展  | GZ-2-6-3-1 |     |

三、政策文本分析

(一)政策工具与政策目标的总体分析

研究采用“政策工具(X 维度)·省域(Y 维度)·政策目标(Z 维度)”三维分析框架对各地职教高地建设政策文本进行编码归类，经合并各地数据统计，

从 X 维度、Z 维度及 X-Z 交叉维度三个方面进行分析。具体统计结果见表 4、表 5 和表 6。

1. 基于 X 维度政策工具的总体分析

表 4 所示，政策工具配置的情况表现为三个特征。

表 4 政策工具配置的总体情况

| 政策工具  | 工具形式      | 频次  | 占比     | 频次  | 占比     |
|-------|-----------|-----|--------|-----|--------|
| 权威工具  | 制度建设      | 181 | 15.62% | 618 | 53.32% |
|       | 目标标准      | 105 | 9.06%  |     |        |
|       | 行政命令      | 332 | 28.65% |     |        |
| 激励工具  | 绩效或薪酬奖励   | 43  | 3.71%  | 80  | 6.90%  |
|       | 经费倾斜      | 37  | 3.19%  |     |        |
| 能力建设  | 质量提高      | 98  | 8.46%  | 179 | 15.44% |
|       | 能力培养      | 81  | 6.99%  |     |        |
| 象征与劝诫 | 观念更新及氛围营造 | 24  | 2.07%  | 248 | 21.40% |
|       | 政策倾斜      | 209 | 18.03% |     |        |
|       | 表彰奖励      | 15  | 1.29%  |     |        |
| 系统变革  | 设立机构      | 33  | 2.85%  | 34  | 2.93%  |
|       | 部门协调      | 1   | 0.09%  |     |        |

其一，权威工具使用占据“半壁江山”，共计 618 条，占比 53.32%。其中，“目标标准”在权威工具中运用频次较低，有 105 条，占比 9.06%，但综合统计全部政策工具形式的运用，其占比仍处于第四位，侧面印证权威工具的整体使用占比过高。

其二，象征与劝诫工具频次适切，共计 248 条，占比 21.40%。其中，“政策倾斜”运用频次最高，占比达 18.03%，而“表彰奖励”仅占比 1.29%。显然，象征与劝诫工具形式运用较为单一，工具使用的内部结构明显失衡。

崔野，焦江丽：政策工具视角下职业教育创新发展高地建设政策文本分析

其三,能力建设工具、激励工具和系统变革工  
具使用不足,分别占比 15.44%、6.90% 和 2.93%。  
其中,能力建设工具的两种政策工具形式“质量提  
高”和“能力培养”分别占比 8.46% 和 6.99%。激  
励工具的两种政策工具形式“绩效或薪酬奖励”和  
“经费倾斜”分别占比 3.71% 和 3.19%。而系统变  
革工具中,“设立机构”的政策工具形式涉及 33 条,  
占比 2.85%，“部门协调”的政策工具形式涉及 1 条,  
占比 0.09%。可见,能力建设工具、激励工具整体使  
用不足但内部结构适当,系统变革工具使用频次最  
低且内部结构失衡。

2. 基于 Z 维度政策目标的总体分析

表 5 所示,政策响应的重点目标是组织实施和

强化职业教育类型特色,占比均超过 20%;其次是  
深化教育教学改革和完善产教融合办学体制,分别  
占比 19.41% 和 17%;随后是创新校企合作办学机  
制,占比 10.01%;最后是打造中国特色职业教育品  
牌,占比 5.18%。具体而言,政策响应的重点目标指  
向是加强组织领导、推进职业教育纵向贯通和横向  
融通、优化职业教育供给结构、强化双师型教师队  
伍建设、优化发展环境和促进不同类型教育横向融  
通,占比都超过 5.26% 的理论均值。其中,响应度  
最高的是“推进不同层次职业教育纵向贯通”,占比  
9.84%;响应度最低的是“拓展中外合作交流平台”,  
占比 0.78%。可见,不同政策目标及目标指向的响  
应力度存在显著差异。

表 5 政策目标响应的总体情况

| 政策目标         |                | 句子             | 频次  | 占比    | 频次  | 占比     |
|--------------|----------------|----------------|-----|-------|-----|--------|
| 总体要求         | 指导思想           | 吉林省 J-0-1……    | 27  | 2.33% | 66  | 5.69%  |
|              | 工作要求           | 吉林省 J-1-1……    | 12  | 1.04% |     |        |
|              | 主要目标           | 吉林省 J-2-1……    | 27  | 2.33% |     |        |
| 强化职业教育类型特色   | 巩固职业教育类型定位     | 吉林省 J-3-2-2……  | 44  | 3.80% | 238 | 20.53% |
|              | 推进不同层次职业教育纵向贯通 | 吉林省 J-3-2-1……  | 114 | 9.84% |     |        |
|              | 促进不同类型教育横向融通   | 吉林省 J-3-2-9……  | 80  | 6.90% |     |        |
| 完善产教融合办学体制   | 优化职业教育供给结构     | 吉林省 J-3-8-1……  | 105 | 9.06% | 197 | 17.00% |
|              | 健全多元办学格局       | 吉林省 J-3-7-6……  | 42  | 3.62% |     |        |
|              | 协同推进产教深度融合     | 吉林省 J-3-6-3……  | 50  | 4.31% |     |        |
| 创新校企合作办学机制   | 丰富职业学校办学形态     | 吉林省 J-3-8-4……  | 28  | 2.42% | 116 | 10.01% |
|              | 拓展校企合作形式内容     | 吉林省 J-3-1-5……  | 37  | 3.19% |     |        |
|              | 优化校企合作政策环境     | 吉林省 J-4-3-5……  | 51  | 4.40% |     |        |
| 深化教育教学改革     | 强化双师型教师队伍建设    | 吉林省 J-3-5-3……  | 96  | 8.28% | 225 | 19.41% |
|              | 创新教学模式与方法      | 吉林省 J-3-1-1……  | 49  | 4.23% |     |        |
|              | 改进教学内容与教材      | 吉林省 J-3-4-1……  | 43  | 3.71% |     |        |
|              | 完善质量保证体系       | 吉林省 J-3-4-8……  | 37  | 3.19% |     |        |
| 打造中国特色职业教育品牌 | 提升中外合作办学水平     | 辽宁省 L-2-8-5……  | 15  | 1.29% | 60  | 5.18%  |
|              | 拓展中外合作交流平台     | 吉林省 J-3-10-3…… | 9   | 0.78% |     |        |
|              | 推动职业教育走出去      | 吉林省 J-3-10-5…… | 36  | 3.11% |     |        |
| 组织实施         | 加强组织领导         | 吉林省 J-4-1-1……  | 107 | 9.23% | 257 | 22.17% |
|              | 强化制度保障         | 吉林省 J-4-3-2……  | 60  | 5.18% |     |        |
|              | 优化发展环境         | 吉林省 J-4-4-1……  | 90  | 7.77% |     |        |

3. 基于 X-Z 维度政策工具和政策目标交叉的  
总体分析

表 6 所示,首先,“组织实施”涉及 257 条政策  
语句,权威工具和象征与劝诫工具是主要载体。其

语句表述重点在于保障政策执行和项目实施。其次,  
“强化职业教育类型特色”涉及 238 条政策语句,其  
中权威工具是主要工具。其语句表述重点在于让执  
行者充分理解和认识职业教育类型定位。第三,“深

化教育教学改革”涉及 224 条政策语句。其语句表述重点在于教师队伍建设、教学方法创新、教学内容改进、质量体系完善等。第四,“完善产教融合办学体制”涉及 197 条政策语句。其语句表述重点在于协调资源、平台和机制等要素,推动教育链、人才链和产业链的贯通融合。第五,“创新校企合作办学机制”涉及 116 条政策语句,其中系统变革工具缺失,

是唯一没有全面使用政策工具的目标维度。其语句表述重点在于促进技术成果转化和应用、提升社会技术服务能力。最后,“打造中国特色职业教育品牌”涉及 60 条政策语句,仅占全部条款的 5.18%。其语句表述重点在于提升中国特色职业教育的国际影响力,塑造中国特色职业教育的品牌。

表 6 政策工具·政策目标交叉情况的总体分析

| 政策工具 政策目标    | 权威工具(频次) | 激励工具(频次) | 能力建设(频次) | 象征与劝诫(频次) | 系统变革(频次) |
|--------------|----------|----------|----------|-----------|----------|
| 总体要求         | 53       |          | 10       | 4         |          |
| 强化职业教育类型特色   | 129      | 1        | 35       | 65        | 8        |
| 完善产教融合办学体制   | 101      | 3        | 51       | 39        | 3        |
| 创新校企合作办学机制   | 49       | 24       | 17       | 26        |          |
| 深化教育教学改革     | 128      | 11       | 39       | 41        | 5        |
| 打造中国特色职业教育品牌 | 26       | 1        | 14       | 18        | 1        |
| 组织实施         | 132      | 40       | 12       | 56        | 17       |

(二)各省市政策工具与政策目标的对比分析  
对比各地政策工具使用和政策目标响应情况,形成各省市政策工具配置情况及政策目标响应情况表,如表 7、表 8 所示。

1. 各省市基于 X-Y 维度的政策工具使用情况对比分析

如表 7 所示,各地政策工具使用频次由高到低排序均表现为:权威工具、能力建设工具或象征与劝诫工具、激励工具、系统变革工具。具体而言,

一是权威工具在各地政策中的使用频次均为最高,八省市使用率超 50%,其中安徽和重庆超 60%,吉林最低,但也达 44.21%。二是能力建设工具和象征与劝诫工具大多数省市使用率在 20% 左右,相对来说比较合理,但湖南、山东、安徽和甘肃低于 15%。三是激励工具各省市使用率相对较低,只有湖南和山东超 10%,而天津和贵州不足 3%。四是系统变革工具各省市使用率都为最低,没有省、市超 4%。

表 7 各省市政策工具配置情况

| 省域政策工具 | 吉林 |        | 辽宁 |        | 天津 |        | …… |    | 重庆 |        |
|--------|----|--------|----|--------|----|--------|----|----|----|--------|
|        | 频次 | 占比     | 频次 | 占比     | 频次 | 占比     | 频次 | 占比 | 频次 | 占比     |
| 权威工具   | 42 | 44.21% | 34 | 52.31% | 41 | 56.94% | …… |    | 50 | 60.24% |
| 激励工具   | 7  | 7.37%  | 3  | 4.62%  | 2  | 2.78%  | …… |    | 4  | 4.82%  |
| 能力建设   | 20 | 21.05% | 13 | 20.00% | 14 | 19.44% | …… |    | 14 | 16.87% |
| 象征与劝诫  | 23 | 24.21% | 14 | 21.54% | 13 | 18.06% | …… |    | 13 | 15.66% |
| 系统变革   | 3  | 3.16%  | 1  | 1.54%  | 2  | 2.78%  | …… |    | 2  | 2.41%  |

2. 各省市基于 Y-Z 维度的政策目标响应情况对比分析

如表 8 所示,各地政策目标响应整体上表现为:强调组织实施、类型定位及教育教学改革,关于办学体制机制的探索相对谨慎,对于职教品牌的树立相对滞后。具体而言:一是组织实施的响应度

最高,有五省市超 25%,有五省市在 15%~25% 之间,仅有一省市低于 15%。二是强化职业教育类型特色、深化教育教学改革的响应度近似,多数省市在 15%~25% 之间。三是办学体制的响应度略好于办学机制,其中对于完善产教融合办学体制的响应有两省市超 25%,有四省市在 15%~25% 之间。

对于创新校企合作办学机制的响应有七省市在10%~15%之间,有四省市在5%~10%之间。四是打造中国特色职业教育品牌的响应度最低,仅有

一省市超10%,有四省市在5%~10%之间,安徽响应程度最低,仅为0.7%。

表8 各省市政策目标响应情况

| 省域政策目标       | 吉林 |        | 辽宁 |        | 天津 |        | …… |    | 重庆 |        |
|--------------|----|--------|----|--------|----|--------|----|----|----|--------|
|              | 频次 | 占比     | 频次 | 占比     | 频次 | 占比     | 频次 | 占比 | 频次 | 占比     |
| 总体要求         | 3  | 3.16%  | 5  | 7.69%  | 6  | 8.33%  | …… |    | 5  | 6.02%  |
| 强化职业教育类型特色   | 17 | 17.89% | 12 | 18.46% | 10 | 13.89% | …… |    | 19 | 22.89% |
| 完善产教融合办学体制   | 14 | 14.74% | 7  | 10.77% | 9  | 12.50% | …… |    | 21 | 25.30% |
| 创新校企合作办学机制   | 13 | 13.68% | 7  | 10.77% | 9  | 12.50% | …… |    | 8  | 9.64%  |
| 深化教育教学改革     | 18 | 18.95% | 15 | 23.08% | 17 | 23.61% | …… |    | 14 | 16.87% |
| 打造中国特色职业教育品牌 | 6  | 6.32%  | 8  | 12.31% | 7  | 9.72%  | …… |    | 4  | 4.82%  |
| 组织实施         | 24 | 25.26% | 11 | 16.92% | 14 | 19.44% | …… |    | 12 | 14.46% |

四、各地职教高地建设政策工具选择存在的问题及原因分析

职教高地建设是教育部联合各省市协同推动职业教育高质量发展的一次有益探索和尝试。各地政策文本必然要经历一个从无到有、从初试到规范,从规范到完善的过程。相关政策目标必然要从关注评价方法到关注评价内容再到关注评价导向,最终发展到评价导向、内容和方法并重的新阶段。<sup>[1]</sup>就已发布的职教高地建设政策而言,各地对政策工具配置和政策目标响应较为全面,但不同政策工具的使用频次和不同政策目标的响应力度存在失衡。具体而言,研究认为各地职教高地建设的政策文本仍然存在一些需要关注和改进的方面。

第一,各地政策工具配置较为全面、工具形式多样,但政策工具使用存在结构失衡。具体表现:一方面,权威工具使用频次过高,而能力建设工具、激励工具和系统变革工具使用不足,造成工具类型结构失衡。另一方面,象征与劝诫工具和系统变革工具运用的政策工具形式单一,造成工具形式结构失衡。事实上,政策制定者仍旧禁锢在“权力高效”的思维惯性中,忽视了以能力建设为核心的价值导向。究其原因,一是“大政府”观念尚未转变,各地政府及教育主管部门尚未由举办或管制者转向统筹管理和宏观调控。政策制定者沿用科层制管理,依赖于权威工具自上而下要素式推进某一问题的解决。短期内这有利于尽快达成政策制定者的利

益诉求,但命令式、强制性的权威工具往往忽视执行者感受,极易抑制其主动性、挫伤其积极性。二是多元协商的政策观尚未形成,职业教育政策的话语权多集中在政府相关职能部门手中,客观地讲这既未充分尊重院校的办学自主权和自治权,也抑制了企业等社会力量参与职业教育的积极性。象征与劝诫工具和激励工具能调动政策执行者的积极性,但这两类工具前期投入较大,效果具有一定滞后性,使用的成本相对较高,因此以政府为主导制定政策对此类工具的使用较为单一。三是执政者对政策实施的信心不足,导致政策制定者对能力建设工具和系统变革工具的使用较为谨慎。能力建设工具和系统变革工具对于建立健全职教高地建设的长效机制非常重要,但这两类工具的见效周期较长,全过程的把控难度较大,因此政策制定者对此类工具的使用较为慎重。特别是系统变革工具关涉机构改革与调整,要改变原有系统的运行模式,极易触及改革深水区,选择使用的前提是政策制定者要持有坚定的改革决心和信心。

第二,各地政策目标关涉较为全面,但对不同目标的响应存在力度失衡,未能合理关照所有政策目标协同推进,致使难以最大程度地发挥政策效益。具体表现:组织实施和强化职业教育类型特色的响应度最高,完善产教融合办学体制、深化教育教学改革及创新校企合作办学机制次之,而打造中国特色职业教育品牌的响应度最低。究其原因,一



是我国现代职业教育体系构建尚处于起步阶段,组织实施是政策能否有效执行的基础性保障,更多地关注于“保障”才有利于提高政策实施的效益。二是教育的类型定位和办学的体制机制是构建现代职业教育体系的底层逻辑,回答的是新时代职业教育“是什么”的问题;教育教学改革是推进职业教育实现高质量发展的根本路径,回答的是职业教育实现高质量“怎么干”的问题;中国特色职业教育品牌是立足自身、放眼世界,基于人类命运共同体为世界提供中国职教方案,回答的是中国式职业教育现代化“如何好”的问题。政策目标设立的逻辑一般为:先定义“是什么”、再明确“怎么干”,最终才延伸至推广“如何好”。三是办学机制是基于办学定位与办学体制的凝聚升华,在定位尚未巩固、体制持续优化的初始阶段对于办学机制的探究必然相对较少,这客观造成创新校企合作办学机制的目标响应度相对较低。

第三,各地政策工具的使用方式相似,但具体工具形式选择不同。基于Y-Z维度的政策目标匹配情况对比分析,各地政策对国家《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》的响应比较全面,但对不同政策目标及目标指向的响应度存在偏向。究其原因,一方面,各地政策制定的底层逻辑趋同,说明地方政府和教育主管部门对于国家层面关于职业教育的类型定位和发展方向较为重视。另一方面,各省市经济现状、社会文化、未来规划等差异将直接影响各地职教高地建设目标的具体设置。例如,在打造中国特色职业教育品牌方面,沿海、沿边和承担专项国际战略的省市响应度比纯内陆省市略高。

### 五、我国职教高地建设政策的建议与展望

面对各地职教高地建设政策工具配置和政策目标响应存在的问题,研究认为应围绕政策工具、省域和政策目标三个维度,从宏观层面和操作层面优化政策以加快职教高地建设的进程。

(一)政策主体:关照各方利益,实现多元共赢  
教育政策运行包括政策的制定、执行和评估等环节。各环节的有效运行均要通过多元参与、民主协商的方式协调不同主体之间的利益和冲突。<sup>[12]</sup>职业教育作为与经济社会发展紧密联系的一种教育类型,其高质量发展更是需要市场经济各方参与者协同推进予以实现,不能简单依靠行政命令强制实施。为此,各地职教高地建设的政策制定、执行和

评估需要政府、行业、企业、院校等主体共同参与,以保障各方主体利益实现多元共赢。首先,政府要重塑角色定位由主办主管向服务监督转变,通过简政放权减少对院校的控制,合理地向非政府主体让渡职教高地建设的政策话语权。其次,政策要关照各方主体价值追求,职教高地建设关涉的主体均要受到相关领域“成本—收益”机制的约束,忽视合理的利益诉求,一味强调社会责任是不可持续的。<sup>[13]</sup>为此,各地要将政府的政绩观、地方的发展观、院校的育人观和企业的经营观有效投射至职教高地建设的政策文本之中,从而提升政策本身的可操作性及执行者参与的积极性。第三,政策要确保各方主体的平等地位,在政策运行过程中应关注各主体权利与义务、权力与责任是否对等<sup>[14]</sup>,可以通过不断丰富参与渠道,提升非政府参与主体在决策中的权限,以此避免政府或教育行政机构成为职教高地建设的唯一政策运行决策主体,防止决策过程中以部门或个人利益替代公众利益,以部分利益群体代表其他利益群体,严防管理者谋私利而产生腐败。

#### (二)政策目标:符合职教定位,实现提质培优

教育政策的价值选择是教育政策制定者在自身价值判断基础上所作出的一种集体选择或政府选择,蕴涵着政策制定者对于政策的期望或价值追求。<sup>[15]</sup>显然,政策目标的确立应是政策价值选择的一部分。政策价值选择的基础是合法性,也就是价值选择要符合公众的需要、价值理想和追求。<sup>[16]</sup>因此,各地职教高地建设的政策目标设置应贯彻新《职教法》等法律意志,围绕国家关于职业教育发展的战略,符合人民群众对职业教育的期待。具体而言,《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》要求建设职业教育与经济社会发展需求对接更加紧密、同人民群众期待更加契合、同我国综合国力和国际地位更加匹配的中国特色现代职业教育体系。<sup>[2]</sup>据此,各地职教高地建设要着力优化办学体制机制,加强治理现代化建设,探索新时代区域职业教育改革发展新模式。落脚到政策层面,要以提升职业教育的适应性、实现高质量和高效益发展、构建现代职业教育体系为目标,通过产教融合校企双元育人的方式,培养符合新时代需求的技术技能人才,从而有效支撑地方经济社会发展。从经济角度看,政策制定要以推动高质量发展、深化供给侧结构性改革、促进改革创新为出发点,以推进科技创新和产业结构升级为着力点,实现经济循环流转



和产业关联。<sup>[17]</sup>从教育角度看,政策制定要努力贯通人才培养、应用成果转化、社会服务等各环节,实现职业教育领域的供求动态平衡。

### (三)省情市情:强调因地制宜,服务地方发展

职业教育创新发展高地是教育部支持各省市主动适应国家区域发展战略,并根据“东部提质培优、中部提质扩容、西部扩容提质”方针<sup>[18]</sup>,经综合研判后的布局安排。因此,各地政策既要遵循国家对不同区域职业教育的发展定位,也要契合各省市基于自身经济社会发展的需求。为此,政策的制定不能简单地“照搬照抄”上级文件,也不能“另起炉灶”自搞一套,这两种做法会导致政策实施价值的丧失和政策体系的破坏。从国家层面看,职教高地建设要破解职业教育发展不平衡、不充分的问题,各地政策运行不能局限在本省市,应致力于带动区域职业教育协同发展,彰显试点示范的价值。从省市层面看,职业教育发展必须紧密结合区域行业企业的实际需求,服务当地经济社会的发展,避免政策“一刀切”扼杀职业教育的特色,动摇类型发展的定位。具体而言,各地政策要以《国家职业教育改革实施方案》《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》和《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》为指引,综合考虑省域市域的产业样态、发展规划、人口结构、院校布局等因素,科学合理制定有助于本区域人才链、创新链和产业链深度融合的政策举措。

### (四)政策工具:优化配置结构,均衡形式使用

政策工具是政策制定者为实现政策目标所采取的手段或路径。<sup>[19]</sup>政策工具的选择与政策目标的匹配程度关系着政策实施的成效。为此,各地应优化政策工具的使用结构,实现政策工具配置与政策目标的协同。首先,管理是目标能否实现的基础保障,但是管理不等同于管制,更多的要通过引导建构一种合理高效的运行体系或模式。因此,政策工具选择应避免过分依赖权威工具的使用,造成单一要素式推进抑制参与者积极性。同时,均衡象征与劝诫等辅助性工具的使用,例如,综合运用观念更新、政策倾斜、营造氛围、表彰奖励工具形式,树立职业教育社会形象,激发师生投身技术研究和技能学习的热情。其次,执行者的能力是目标能否实现的关键要素,但是能力提升不是一蹴而就的,是长期培养积淀的过程。因此,政策工具选择应进一步丰富能力建设工具的使用,制定相关标准和规

范,提升职教高地建设的综合能力。第三,运行机制是目标能否实现的有效助力,机制的核心在于资源的合理配置和成效的科学评价。因此,政策工具选择应积极拓展系统变革工具和激励工具的运用,通过协调各方力量,提供多样化资源,特别是在人、财、物等资源配置方面加强政策供给,尝试将评价与考核有效融入职教高地建设的绩效管理之中。

## 六、结语

研究梳理政策工具选择的问题,探究政策工具选择的原因,结合政策工具使用的效果,提出了我国职教高地建设政策的建议与展望。据实而言,研究仍存在一定局限,为进一步完善可从以下方面予以精进。首先,需要更全面地考虑政策制定过程中的复杂性和多样性。在政策制定的现实过程中,政策主体、政策目标、省情市情和政策工具之间存在相互影响和制约,需要政策制定者和执行者结合实际情况予以把握。因此,未来的研究可以采用更多元化的方法,如深入访谈、问卷调查、专家咨询等,以便更全面地了解政策制定和执行的实际情况。其次,在政策工具分类、政策目标提炼和文本计量方法上可以更加准确和系统。研究者可以采用更科学的政策工具分类方法、更精准的政策目标总结方法和更全面的文本计量方法,以确保研究结果的准确性和可信度。最后,在进一步研究职教高地建设政策时,需要考虑到附件的影响。政策附件往往规范性提出具体实践举措,是政策文本分析的重要依据和参考,因此将它们纳入研究范畴,以便深入了解政策实施的具体情况是非常必要的。

## 参考文献:

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于推动现代职业教育高质量发展的意见》[J].中华人民共和国国务院公报,2021(30):41-45.
- [2] 国务院办公厅关于印发职业技能提升行动方案(2019—2021年)的通知[J].中华人民共和国国务院公报,2019(16):17-21.
- [3] 何静,曾绍玮.职教高地建设的逻辑起点、机制支点与实施落点——基于现代职业教育高质量发展的背景分析[J].教育与职业,2022(8):21-28.
- [4] 霍丽娟.区域创新理论视角下职业教育创新发展职教高地建设研究[J].高等工程教育研究,2021(5):147-153.
- [5] 赵京岚,邱以亮.立足职业教育创新发展高地多维协同构建专业动态调整机制[J].中国职业技术教育,2020(11):66-71.
- [6] 刘菁菁,关文军.政策工具视角下我国地方“送教上门”政策

- 文本分析[J].中国特殊教育,2022(11):25-35.
- [7] 朱春奎.政策网络与政策工具:理论基础与中国实践[M].上海:复旦大学出版社,2011:131-134.
- [8] 王建滨,赵庆松,李娜.新时代职业教育高质量发展的政策工具配置偏差及优化——基于“政策工具·要素链”二维框架的文本编码分析[J].职业技术教育,2022(16):40-46.
- [9] 马立超,蒋帆.义务教育优质均衡发展的政策注意力分配偏差及其优化——基于“空间·过程·要素[J].现代教育管理,2021(12):29-38.
- [10] 教育部 山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见[J].山东省人民政府公报,2020(5):1-8.
- [11] 刘伟,范旭.基于中国创新能力演变的科技成果评价政策研究——对改革开放以来127份政策文本分析[J].科技管理研究,2021(12):26-34.
- [12] 曲正伟.政策受众视角下教育政策精准性提升的路径分析[J].国家教育行政学院学报,2021(7):55-63.
- [13] 冉云芳.我国企业参与职业教育办学研究综述[J].教育学术月刊,2017(1):25-33.
- [14] 陈升,王京雷,代欣玲.基于“结构—动力”视角的合作治理模式比较——以小城镇建设为案例[J].公共管理学报,2020(2):104-115.
- [15] 贺静霞,张庆晓.新中国成立以来义务教育教师资源配置有关政策变迁历程、特征与展望[J].现代教育管理,2020(3):78-84.
- [16] 李祥,周芳,蔡孝露.中小学教师减负政策的价值分析:权利保障的视角[J].现代教育管理,2021(7):62-69.
- [17] 刘鹤.加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局[N].人民日报,2020-11-25(006).
- [18] 李桂云,潘超.教育部职业教育与成人教育司司长陈子季:提质培优 加快构建中国现代职教体系[J].在线学习,2020(09):25-30+79.
- [19] 杨代福.政策工具选择研究:基于理性与政策网络的视角[M].北京:中国社会科学出版社,2016:20-22.

[责任编辑: 陶济东]

## Review and reflection on the Construction Policy of Vocational Education Innovation and Development Highland based on policy tools

Cui Ye<sup>1,2</sup>, Jiao Jiangli<sup>2</sup>

( 1. Xinjiang Normal University, Urumqi, Xinjiang, 830054, China;

2. Sichuan Post and Telecommunication College, Party Committee Propaganda and United Front Work Department, Chengdu, Sichuan, 610067, China)

**Abstract:** The paper constructs a three-dimensional analysis framework of policy tools, provinces and policy objectives, and carries out a coded and quantitative statistical analysis on the text of vocational education innovation and development highland construction policy jointly released by the Ministry of Education and 11 provinces (municipalities directly under the Central Government). The research finds that: the types of policy tools are fully configured, but there is a structural imbalance in the use of forms, and there is a strength bias in response to other policy objectives. In addition, the underlying logic of choosing policy tools and making policies is similar in different regions, Still, the differences in provincial and municipal conditions directly affect the selection of construction objectives of vocational education heights. Based on the above results, it is suggested that at the macro level, all regions should conform to the trend of pursuing high-quality development of vocational education, and the construction policies of vocational education heights should comprehensively take into account the interests of all parties, meet the requirements of high-quality development, and meet the needs of provincial and municipal conditions. Regarding operation, government functional departments need to reshape their role positioning and shift management to overall planning. In formulating policies, policy tools should be allocated scientifically and reasonably to release the development space of vocational education highland construction by streamlining administration and delegating power.

**Key words:** Policy instrument; Policy objective; Vocational education; High ground for innovation and development