

改革开放四十周年中国教育发展的回顾与展望

新时代我国职业教育政策分析 ——基于政策工具视角

李运华,王滢淇

(武汉大学 社会保障研究中心, 武汉 430072)

摘 要:“中国制造2025”时代,产业结构调整升级对高技术、应用型、创新型人才的迫切需求引致经济社会对职业教育的更高要求。在中国,职业教育政策是推动职业教育发展的重要力量。当前我国职业教育政策在政策工具的选择上整体存在失衡问题;政策工具与三螺旋主题的组合存在错配,限制政策效力的进一步发挥;相较中等职业教育,我国职业教育政策对高等职业教育的关注稍显不足。未来在职业教育政策的制订中,选取政策工具时更加注重均衡;更加注重长期性、系统性;提高政策可操作性;提高对高等职业教育的重视。

关键词:职业教育;政策工具;三螺旋理论;产业服务

中图分类号: F08;G40-054

文献标识码: A

文章编号: 1003-4870(2018)03-0024-07

一、引言

当前,我国经济面临“三期叠加”和“四降一升”的严峻挑战,国家适时推出“中国制造2025”计划,计划提出,要坚持创新渠道、结构优化、人才为本等五个基本方针,在制造业数字化、网络化、智能化上取得明显进展,并明确包括新一代信息技术产业、机器人、节能与新能源汽车、新材料和高性能医疗器械在内的十个重点领域。“中国制造2025”将带来产业的全面升级和新一轮技术革新,这势必对高技术、应用型、创新型人才产生新的需求,而我国人力资源的现状远远落后于对人才的需求,主要表现为:现阶段中低水平劳动密集型技能人才数量过剩,高端技术应用及创新型人才数量不足。这种结构性矛盾的背后,是职业教育发展的严重滞后。

我国职业教育起步较晚,其发展进程受社会经济的

影响颇深,从其演变历程中不难看出受政策影响的痕迹较重。而教育政策工具是政府推行教育政策的手段,联结教育政策目标和政策结果。^[1]由此,本研究拟从政策工具视角出发,结合三螺旋理论构建二维分析框架,对我国1996年以来的职业教育相关政策进行文本分析,以期对我国职业教育政策指导职业教育发展的经验和教训作总结,望对职业教育政策的改进提供一点借鉴。

二、文献回顾

自1985年《中共中央关于教育体制改革的决定》中提出“调整中等结构,大力发展职业技术教育”以来,我国职业教育取得长足的发展,学界的相关研究也随之展开。和震(2009)^[2]、马树超、郭扬(2008)^[3]对改革开放以来职业教育政策的不同阶段历程做归纳总结。石学云、祁占勇(2010)对我国1995-2008年的职业教育

收稿日期:2018-01-11

基金项目:国家社会科学基金项目“社会保障国际冲突、协调与合作基本法律问题研究”(13BFX142)、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“社会保障法制建设研究”(12JJD840006)。

作者简介:李运华,男,武汉大学社会保障研究中心教授、博士生导师,研究方向为劳动法与社会保障法;王滢淇,女,武汉大学社会保障研究中心博士研究生,研究方向为社会保障理论与制度。

政策做了比较分析,指出这一阶段的政策文本具有不稳定性等特征。此研究有助于后来的研究者对我国职业教育政策文本进行系统认识,不足之处在于对文本的量化停留在文本数量上,缺乏对具体条款的量化分析,且量化方式过于简单^[4]。更多的学者对国外职业教育体系和职业教育制度做大量分析介绍。

现代职业教育作为多主体参与的复杂体系,吸引学者从多元视角做研究。徐国庆(2013)研究了职业教育课程的宏观政策^[5],刘洪宇(2011)则构建高等职业教育在校企合作体制建设的新思路^[6],马树超等(2011)提出探索“专业学士”学位制度的新尝试^[7]。关于职业教育政策的执行,刘新学等(2015)认为当前已颁布的政策并没有得到很好地执行,存在宣传不充分、配套不完善、组织不健全、监督机制弱化等问题,但对造成上述问题的原因未作讨论。^[8]查吉德(2017)认为当前我国职业教育政策有限性受政策边界不清、主体责任不明、制定机制不足的制约。^[9]

应该说,目前国内对职业教育的研究比较深入,但目前学界对职业教育政策的研究多以定性研究为主,定量分析甚少。在当前国家高度重视发展职业教育、产业结构升级急需职业教育人才供给的历史机遇前,有必要对我国职业教育政策作系统梳理,从而分析政策改进的可能性路径,更好地促进职业教育的发展,这也是本文的目的。

三、研究设计

(一)数据来源

本文以“职业教育”、“职业学校”、“职业院校”为关键词,通过对“北大法宝”和中央各部委门户网站的检索,初步收集与职业教育相关的政策文献427篇。并根据以下原则做筛选:(1)本文主要研究中央层面的政策文本,发文单位限定为全国人大及其常委会、国务院及各部委。(2)本文所论职业教育主要指学校职业教育。涉及初等职业教育、企业职业培训、农村职业教育等的政策不在讨论范围。(3)所筛选的政策文本应能直接、主要地规定和体现职业教育产业服务功能相关内容。(4)本文以《职业教育法》的颁布为起点,选取1996年至今发布的、现行有效的职业教育政策文献作分析。根据上述原则筛选出主要文本共计156份,政策条款共计1890款。

(二)分析方法

本文主要从政策工具视角进行职业教育政策分析,但单纯的政策工具只能解释政策的实施途径,并不能

完全解释政策的效益,因此本文构建“政策工具——三螺旋”二维分析框架,从两个维度对职业教育政策进行量化分析。

1.政策工具维度

有关政策工具的划分方法很多,本文根据职业教育政策特点,采纳施耐德和英格拉姆^[10]、麦克唐纳和埃尔莫尔^[11]的分析方法,基于政策目标的不同,将政策工具分为权威工具、象征和劝诫工具、激励工具、能力工具和系统变革工具五种。权威工具指政府通过合法权威向政策对象施加影响,通常具有强制性;象征和劝诫工具通过价值倡导等策略引导政策对象采取相关行动,此方式具有门槛低、周期长等特点;激励工具指政府设置奖惩等反馈机制刺激政策对象采取行动,此方法灵活性最高;能力工具指通过提供培训、教育、设备和信息等激励相关个体采取相应行动;系统变革工具假定现有组织形式和资源配置不能达到预期政策效果,需要通过系统变革来达到政策目标,表现为新组织的建立、旧组织的变更以及职能的重新定位等。

2.三螺旋理论

三螺旋理论由亨利·埃茨科维兹^[12]首次提出,被用于分析政府、高校、产业之间的互动关系。在该模型下,出于共同利益或共同的价值取向,政府、高校、产业三方在各自保持独特身份及作用的同时,彼此间也产生交叉影响。三螺旋理论的关键在于打破传统边界,包括学科边界、行业边界、行政边界、观念边界等,从而形成合力,进一步促进知识生产和转化,提升各自领域的效率与创新。在该理论中,政府是主导,高校是核心,产业为支撑。本文以三螺旋理论为基础,根据政策文本中体现的职业教育各项措施,将我国职业教育政策分为态度立场、体系建设、多元共建、培养模式、保障机制、研究反思这六个要素。各要素又包含若干项具体的主题设置,具体见表1。

(三)政策文本编码

政策条款是本文进行政策内容分析的基本单元,基于(二)中建立的“政策工具——三螺旋理论”二维分析框架,将筛选出的156份政策文本依据“政策——条款——排序”原则进行编码。

在156份政策文本中,每项政策条款对应5种政策工具和三螺旋理论的6个主题之组合,表2例举政策工具应用于三螺旋理论不同方面的示例。在编码中,如有某项政策条款涉及多个政策工具,只取表现度最高的一种。

表 1 三螺旋理论下的分类及具体内容

主要指标	主题设置
态度立场	大力推进职业教育改革发展
	职业教育培养目标定位
	中等职业教育与高等职业教育比较
	职业教育与其他类型教育比较
体系建设	公办职业教育与民办职业教育比较
	建立现代职业教育体系
	深化教育教学改革
	发展特色办学
	建立适度规模的招生体系
	引导更符合市场需求的专业设置
多元共建	完善就业准入和职业资格证书相关制度
	提升职业教育吸引力
	引导职业教育和其他教育类型同步发展
	充分依靠企业举办职业教育
	鼓励社会力量参与职业教育
培养模式	推动多种形式联合办学
	多渠道筹集资金增加经费投入
	建立职业学校与劳动力市场密切联系机制
	人才培养方案的设置要适应社会、职业需求
	加强实践教学比重
	教学活动要紧密联系生产实践和技术技能
	加强实践实习基地和设施建设
	加强师资队伍建设
	强化教材编写发行工作
	改善办学条件
	推动信息化建设
保障机制	探索弹性学习制度
	完善法律制度保障
	完善经费投入机制
	完善资助体系建设
	确保各方在实习实践过程中的各项权益
研究反思	健全用人和劳动保障机制
	行业主管部门做好监督、指导、协调工作
	对职业教育理论研究的政策
	对职业教育产学研实践研究的政策
	对社会评价进行反思的政策
	对监督、评估结果的研究反思的政策

四、政策文本分析

(一)时间和数量上的比较

政策作为一种稀缺性资源,其文本数量和政策导向能在一定程度上体现政府的意志和偏好。就我国职业教育政策而言,总体来说,以 1996 年《职业教育法》的颁布为标志,政府逐渐强化对职业教育发展的指导,中央及国家部委出台的相关政策呈逐渐增长的局面。政策文本在时间和数量维度上呈现周期性特征。周期性的三种表现:首先,一段时期内的政策数量围绕某一统领性政策形成政策集群的特点,如,在 2005 年国务院发布《关于大力发展职业教育的决定》(以下简称《决定》)

后的两年内,相应出台《教育部关于加快发展中等职业教育的意见》、《教育部关于大力发展民办中等职业教育的意见》、《进一步关于职业院校试行工学结合、半工半读的意见》等政策,这些政策可视为对《决定》的支撑。在统领性文件出台后的一段时间内,相关政策会周期性增多;其次,在国家重大方针规划出台的时期内政策文本周期性增多,如在国家“十一五”、“十二五”规划期间,职业教育政策文本数量大量增加,其中 2006 年为 19 件,达到峰值,在规划期的后阶段,政策数量周期性递减;最后,政策出台数量随教育政策效力的周期而变动,教育政策具有适应性和适时性,新政策的产生伴随旧政策的终结呈现周期波动^[13]。

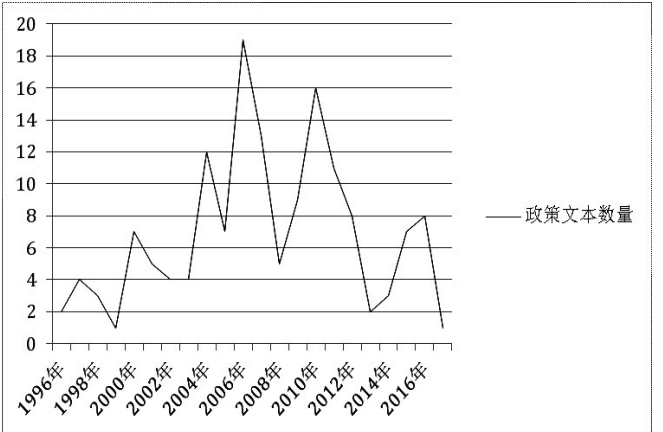


图 1 各年份职业教育政策数量

此外,本文在北大法宝上对“义务教育”、“高等教育”等教育类型进行关键字搜索,二者中央层面政策数量分别为 234 件(1986 年至今)、630 件(1993 年至今),对比职业教育在初步搜索中 427 件的数量,看出我国职业教育政策数量介于“义务教育”和“普通高等教育”之间,这一比较虽不够严谨,但可在一定程度上反映国家对三种教育类型的重视程度。值得一提的是,三者都在 20 世纪 80、90 年代颁布各自领域的上位法,其中《义务教育法》已于 2006 年、2015 年两次完成修订,《高等教育法》亦于 2015 年通过修订。而《职业教育法》自 1996 年颁布以来至今尚未修订,其法律适用性有待论证,新的《职业教育法》修订工作亟待展开。

(二)职业教育政策二维分析

根据政策条款内容形成的分析编码表,初步认为本文分析的 156 份政策文本兼顾了权威工具、象征劝诫工具、能力工具、激励工具、系统变革工具的使用,基本涵盖三螺旋理论下态度立场、体系建设、多元共建、培养模式、保障机制、研究反思等主题的内容,有效引导、促进了我国职业教育体系的发展和职业教育产业服务功能的实现。

表2 政策工具作用于三螺旋不同主题示例

政策工具	三螺旋主题	举例
权威工具	态度立场	坚持学校教育与职业培训并举,全日制与非全日制并重。(6-10-3)
	体系建设	职业技能鉴定站(所),必须遵守劳动行政部门的有关规定、实施办法。职业技能鉴定试题必须从国家规定的题库提取,不得自行编制试题。(25-6)
	多元共建	煤炭职业教育实行由行业和企业共同或单独举办的办学体制。(11-3)
	培养模式	职业教育教学工作必须贯彻产教结合的原则。(13-4-1)
	保障机制	省级教育行政部门、劳动保障部门要会同价格主管部门合理确定职业学校和职业培训机构的学费标准,并向社会公布。严禁向职业学校乱收费。(3-24-2)
	研究反思	加强和改进对职业教育的评估,积极探索发挥市场作用和社会参与的职业教育评估方式。(3-26-3)
象征劝诫工具	态度立场	要支持民办职业教育的发展,要将民办中职招生纳入中职招生工作中来。(30-2-2)
	体系建设	创新民办职业教育办学模式,积极支持各类办学主体通过独资、合资、合作等多种形式举办民办职业教育;(7-3)
	多元共建	国家大力倡导和支持发展多种形式的民办职业教育,鼓励事业组织、社会团体、其他社会组织及公民个人依法举办职业学校和职业培训机构;(14-3)
	培养模式	鼓励学生利用信息手段主动学习、自主学习,增强运用信息技术分析解决问题能力。(6-22-7)
	保障机制	在全社会弘扬“三百六十行、行行出状元”的风尚,营造有利于职业教育发展和技能人才培养与使用的良好环境。(43-14-5)
	研究反思	积极开展中等和高等职业教育协调发展的研究,吸收企业等参加教育质量评估,探索建立职业教育第三方质量评价制度。(121-14-3)
激励工具	态度立场	/
	体系建设	要协调有关部门将民办中等职业学校建设用地纳入当地城乡建设规划,新建、扩建民办中等职业学校,按照公益事业的有关规定,在征用土地和减免建设配套等有关规费方面,给予与公办学校同样的优惠政策。(62-3-1)
	多元共建	对支付实习学生报酬的企业,国家将制定有关政策,给予相应税收优惠。(58-5-5)
	培养模式	各级政府应对职业教育工作成绩突出的单位和优秀教师,按有关规定进行奖励表彰。(43-14-4)
	保障机制	要采取设立专项资金、奖贷学金、发放教育券、减免学费等政策措施,吸引农村和西部地区贫困家庭学生报考中等职业学校。(42-3-1)
	研究反思	/
能力建设工具	态度立场	/
	体系建设	加强中等职业学校班主任培训。(104-6)
	多元共建	实施“制造业和现代服务业技能型紧缺人才培养工程”,组织部分职业学校与行业、企业合作建立一批技能型紧缺人才培养培训基地。(31-8-2)
	培养模式	支持全国重点建设职教师资培养培训基地和全国职教师资专业技能培训示范单位开发80个专业的师资培养培训方案、课程和教材,适应职教师资培养培训的需要(61-2)
	保障机制	要建立和完善对实习学生、管理人员和指导教师的评价考核机制,将实习考核成绩作为学生毕业的必备条件纳入学业综合评价指标体系,同时把实习管理工作的情况作为考核实习管理人员和指导教师工作业绩的重要内容。(37-3-4)
	研究反思	教学研究机构应当承担起职业学校教学研究、教学指导工作以及研究教学管理、师资培训和教育评价等工作。(13-7)
系统变革工具	态度立场	随着我国经济体制由计划经济转变为社会主义市场经济,原有的学校布局结构已经不能继续适应经济建设、经济体制改革及教育体制改革的需要,严重制约着我国中等职业教育的进一步发展,因此,调整中等职业学校布局结构势在必行(15-1)
	体系建设	改变分散办学、重复办学,资源配置不合理,办学效益低的状况,通过"合并、共建、联办、划转"等调整形式,进行资源重组,建设好一批规模大、水平高、有特色的骨干示范性学校。(15-2)
	多元共建	全指委由有关政府部门、行业组织、企事业单位、教研机构和职业院校的专家、学者、管理人员、工程技术人员、教研人员和一线骨干教师等人员组成。全指委设主任委员1人,副主任委员若干人。(107-1)
	培养模式	在有条件的企业试行职业院校和企业联合招生、联合培养的学徒制,企业根据用工需求与职业院校实行联合招生(招工)、联合培养。(134-22)
	保障机制	/
	研究反思	/

表3 政策工具维度——三螺旋维度统计表

	态度 立场	体系 建设	多元 共建	培养 模式	保障 机制	研究 反思	整体占 比(%)
权威工具	54	282	62	300	268	16	51.9
象征劝诫工具	10	47	74	59	37	6	12.3
能力工具	0	90	22	262	33	13	22.2
激励工具	0	26	9	29	122	0	9.8
系统变革工具	3	24	19	8	0	0	2.9
整体占比(%)	3.5	24.8	9.8	34.8	24.3	1.9	/

1.政策工具视角的分析

如图2所示,本文选取的156份职业教育政策文本所使用的政策工具中,权威工具使用最频繁,占总数的51.96%,超过半数;其次是能力工具,占总数的22.22%,使用频次也较高;随后是象征劝诫工具和激励工具,分别占总数的12.33%、9.84%,系统变革工具使用频率最低,仅为2.86%。总体来看,各类政策工具的使用分布严重不均衡,权威工具使用过多,说明政府偏好采用行政计划或管制手段来实现职业教育的产业服务功能。其次,激励工具作为能够有效达成政策目标的手段,9.84%的使用频度过低;最后,系统变革工具使用过少,职业教育的产业服务功能需要适应产业升级和技术进步需要,需要探索新的办学体系和产学合作方式,如采取“合并、共建、联办、划转”等方式,推进集团化、连锁化办学等,需要借助一定系统变革工具来完成,当前2.86%的使用度实不能满足需求。

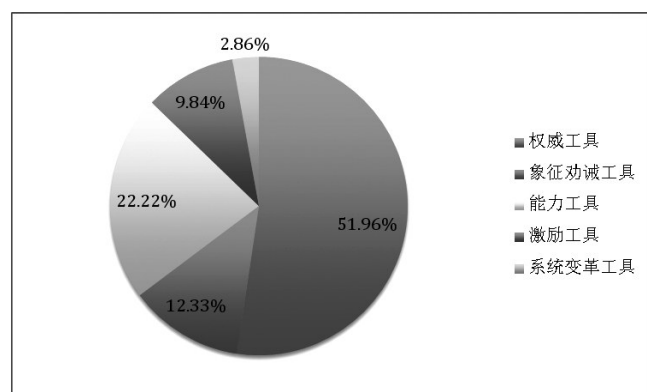


图2 政策工具频次占比图

具体来看,权威工具主要用于三个领域,分别是培养模式、体系建设和保障机制;象征劝诫工具则在多元共建和培养模式领域运用最多;培养模式是能力工具最主要的运用领域,体系建设次之;激励工具在保障机制领域运用频度最高;系统变革工具则主要用于体系建设和多元共建。从具体政策上看,信息发布、号召、

短期项目计划类的政策文本最多,关于制度建设的政策较少。

2.三螺旋理论视角上的分析

如图3所示,我国职业教育政策工具主要集中在培养模式(35.09%)、体系建设(25.01%)、保障机制(24.53%)上;其次是多元共建(9.92%),态度立场和研究反思主题运用政策工具最少,分别占总数的3.57%、1.87%。总的来说,从政策频数来看,政府对职业教育的关注主要聚焦在人才培养和与之相关的体系建设上,这与教育的核心任务相符,但具体效果如何,还应结合不同的政策工具使用情况来把握。

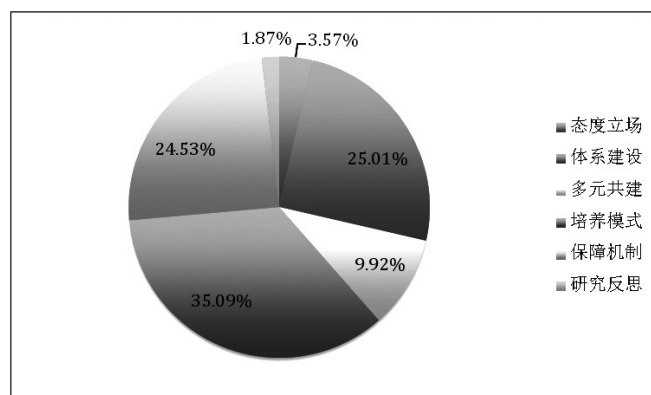


图3 三螺旋理论下各主题占比

态度立场主要是对不同时期政府关于“职业教育人才培养定位”、“中等、高等职业教育任务属性”、“职业教育与其他类型教育重视程度”等问题的回答。在“态度立场”中,不难发现政府重点关注中等职业教育,如“要以中等职业教育为重点,保持中等职业教育与普通高中教育的比例大体相当,扩大高等职业教育的规模”(2002)、“以中等职业教育为重点,适度发展五年制高等职业教育”(2003)。关于中等职业教育的表述,多运用“重点”、“基础地位”、“扩大规模”等表示重点关注且带有行政命令色彩的表述,而对于高等职业教育,则多使用“适度发展”、“自觉承担”、“主动适应”等引导性表述。

为建立与产业人才培养相适应的培养模式,政策工具主要从加强实践教学、实用教材编写、高质量师资队伍培养、重视职业技能培养、改善办学条件、推动信息化建设等方面着手。

在体系建设方面,现代职业教育体系建设、学校管理体系、市场化的专业设置体系、就业准入和职业资格相关制度体系、招生体系等方面是政策工具的主要着力点。国家主要选用权威工具,如量化中等职业教育招生人数、量化校舍面积和生均计算机数量等。从制度设计者的角度出发,权威性工具最能保障地方的体

系建设投入,但也应看到,实践中“一刀切”的量化指标对部分地区造成压力,与设计初衷背道而驰。

政策工具在保障机制主题的作用主要集中在经费投入机制、资助体系建设等资金保障上。2006年后,国家对于职业教育参与各方的权益保障力度增强,说明政府逐渐加大对职业教育过程中的权益保护和劳动保障问题之重视。此外,2006年起,中等职业教育学费全免,按人头给予学校补贴,应当说,国家对职业教育保障的力度很大,但存在投入方向过于集中、工具选择不均衡的问题。职业教育的法律制度保障远远不够,需要加强立法建设。

多元共建是联结职业教育与企业、产业乃至社会的重要主题,政策工具主要通过鼓励企业参与职业教育、社会力量共建职业教育、多渠道资金支持职业教育、国家和地区间协调发展职业教育等方面来实现其功能。多元共建在职业教育政策的使用频数中占比不高,且主要选用的政策工具为象征劝诫工具,缺乏约束力和吸引力。这一方面与政府对多种社会力量共同参与职业教育的重视较晚有关,另一方面也足以说明政府对职业教育的多元共建重视不足。

研究反思包括对职业教育理论、实践的研究及对相关社会评价和评估结果的反思。政策工具在研究反思领域的使用严重不足。在实践中我国对职业教育评估的投入远远低于其他各类教育类型,这将掣肘职业教育的发展高度。发达的职业教育国家,如德国,拥有庞大的职业教育研究机构,为本国高度发达的职业教育提供理论保障和道路指引。

(三)问题与成因

根据政策文本分析的内容,在“政策工具—三螺旋”的分析框架下,我国职业教育存在如下问题:第一,权威工具使用过溢,激励工具使用不足,整体存在失衡问题。第二,政策工具与三螺旋主题的组合存在错配,限制政策效力的进一步发挥。第三,相对于中等职业教育,我国职业教育政策对高等职业教育的关注有所欠缺。产生上述问题应为多种因素共同作用的结果,本文对原因做以下梳理:

1.我国职业教育政策制定存在路径依赖

改革开放以前,我国职业教育发展基本由政府计划指令决定。受制度路径依赖的影响,当前政府在推动职业教育发展过程中,仍然倾向于视指令、行政命令为最有效、直接的手段。

2.职业教育财政投入不足、多元筹资体系尚未建成 职业教育因其培养应用型、技能型人才的特殊性,

相对于普通教育,在实训基地建设、人才培养等方面成本更高,但财政投入不足,根据辛斐斐(2015)的测算,目前职业教育投入占财政收入的比列仅为0.84%,而要实现全覆盖战略,这一比例应达到2.34%^[14],财政投入缺口巨大,而又缺乏多元化资金渠道,受制于此,政府在制定职业教育政策时,难以更好借助激励工具、能力工具等实现政策目标。

3.我国职业教育结构改革落后于产业结构升级的需求

基于中、高等职业教育的自身特质,中等职业教育重点培养技能型人才,发挥基础性作用,而高等职业教育重点培养高端技能型人才,发挥引领作用。^[15]“重点发展中等职业教育”在改革开放后的较长一段时间里适应我国生产力状况和教育需求,但随着“中国制造2025”时代的到来,新技术的出现及相应的产业结构调整变化,市场对高技能人才的迫切需求必然导致职业教育高移发展,而目前我国职业教育政策制定尚未适应这种客观规律。

五、结论与建议

通过政策工具视角对1996年以来我国中央层面出台的职业教育政策文本进行研究后发现:尽管政府逐步强化对职业教育的重视并加大对职业教育的相关投入,但仍然存在政策制订周期性明显、政策工具的选取整体失衡、政策工具与三螺旋主题错配、对高等职业教育的关注不足等问题。究其原因,主要是我国职业教育在政策制定上存在路径依赖,在财政投入上不足,在结构改革上落后于产业结构升级的需求等原因造成的。为此,未来在职业教育政策制订中应注意:

第一,政策工具的选用更加注重均衡。针对我国职业教育政策当前表现出的权威工具使用过溢、激励工具等使用不足,以及激励工具、能力工具使用领域过于集中的失衡问题,在选择政策工具时必须根据政策目标和情境的不同做综合考量,尽可能均衡使用,避免单一工具使用过溢造成的政策功能弱化。

第二,加强政策的可操作性。职业教育政策中部分条文存在用语含混,导向不明的问题,在政策执行过程中容易出现政策规避倾向,可适当增加量化指标、补充可操作的实施细则。

第三,政策制定更加注重长期性、系统性。当前政策制定有即时性特征,针对特定项目或事件的政策过多,如2001年、2002年相继出台《关于进一步做好职业学校毕业生职业技能鉴定工作的通知》、《关于进一步

推动职业学校实施职业资格证书制度的意见》、《关于积极做好职业学校职业技能鉴定工作有关问题的通知》，不到2年内出台的三份文件，不仅政策指向一致，且内容多为重复，足可见在该系列政策制定过程中，多部门协商不足，缺乏长期规划，应着力提升政策制定能力，并尽快展开《职业教育法》修订工作。

第四，现阶段对中等职业教育、高等职业教育的侧重应有所调整。应对当前我国中低水平劳动密集型技能人才数量过剩，高端技术应用及创新型人才数量不足的矛盾，职业教育政策应有所调整，在保障中等职业教育质量的同时，应给予高等职业教育更多政策支持，强化高等职业教育在培养高端技能型专门人才、服务经济发展方式转变和现代产业体系建设的职能。

参 考 文 献

- [1]李津石.我国高等教育“教育工程”的政策工具分析[J].中国高教研究.2014,(7):42-47.
- [2]和震.我国职业教育政策三十年回顾[J].教育发展研究.2009年,(3):116-118.
- [3]马树超,郭扬.高等职业教育——跨越·转型·提升[M].北京:高等教育出版社.2008.1-12.
- [4]石学云,祁占勇.中国职业教育改革发展的政策走向分析——1995-2008年中国职业教育政策文本的定量分析[J].职业

技术教育.2010,(34):5-11.

- [5]徐国庆.职业教育课程地位的理性思考——基于宏观政策的视角[J].教育研究.2013,(34):44-49.
- [6]刘洪宇.我国高等职业教育校企合作体制机制建设的新思路[J].教育与职业.2011,(5):10-13.
- [7]马树超,范唯,郭扬.构建现代职业教育体系的若干政策思考[J].江苏教育.2011,(18):1-6.
- [8]刘新学、董仁忠、陈寿根.职业教育政策执行的调查报告[J].职教论坛.2015,(34):65-70.
- [9]查吉德.治理现代化视角下的职业教育政策供给分析[J].河北师范大学学报.2017,(1):67-73.
- [10] Schneider A, Ingram H. Behavioral Assumptions of Policy Tools [J]. Journal of Politics, 1990, 52(2): 510-520.
- [11]L. M. McDonnell, R. F. Elmore. Getting the Job Done: Alternative Policy Instrument [J]. Educational Evaluation and Policy Analysis, 1987, (9):137.
- [12]亨利·艾兹科韦茨.三螺旋[M].周春彦译.北京:东方出版社.2005.132-155.
- [13]褚宏启.教育政策学[M].北京:北京师范大学出版社.2011.260-262.
- [14]辛斐斐.全覆盖战略下职业教育财政政策研究[M].人民出版社.2015.169.
- [15]教育部关于印发《中等职业教育改革创新行动计划(2010-2012年)》的通知. 中华人民共和国中央人民政府网站. http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1836364.htm

Analysis of the Policies of China's Vocational Education in the New Era: Based on the Perspective of Policy Tools

Yunhua Li, Yingqi Wang

(Center for Social Security Studies, Wuhan University, Wuhan, Hubei, 430072)

Abstract: In the era of “Made in China 2025”, the restructuring and upgrading of industrial structures lead to the urgent need of high-tech, applied, and innovative talents workers, which then induce higher requirements for vocational education in the economic society. In China, the policies of vocational education are an important force to promote the development of vocational education. However, currently, there are imbalances in the choice of policy tools in China's vocational education policies. And there is a mismatch between the combination of policy tools and the triple helix theme, which limits the effectiveness of the policy. What's more, compared with secondary vocational education, the vocational education policies of our country pay less attention to higher vocational education. In the future formulation of vocational education policies, when selecting policy tools, more attention should be paid to equilibrium, protracted nature and systematic. And policy operability should be improved, in the meantime, more emphases should be placed on higher vocational education.

Key words: vocational education, policy tool, triple helix theory, industrial service.

责任编辑 叶庆娜;校对 张河森