

大扶贫背景下西部地区职业教育发展的 政策工具选择 ——基于贵州省 21 份文件的文本量化分析¹

季飞 吴水叶

(贵州大学, 贵州贵阳 550025)

【摘要】: 政策工具是政府实施经济社会发展治理的重要手段,是政策目标与政策效果之间的桥梁。职业教育能够提升贫困者的职业技能,是教育扶贫的重要方式。贵州省现有 21 份职业教育发展政策文本,但在研究中可发现:在政策工具使用的 X 维度上,环境型工具使用过滥,供给型工具使用一般、需求型工具缺失;在教育发展目标的 Y 维度上,现有政策关注的重点是保障措施、学校管理、办学方向;政策对人才培养、服务地方经济关注较少,需注意调整政策目标、合理优化政策工具组合、充分发挥需求型工具的作用,加强人才培养的政策工具供给,只有这样才能推动贵州省职业教育扶贫的价值实现。

【关键词】: 职业教育 政策工具 政策目标 文本分析

【中图分类号】:G71 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:** 1002-6924 (2019) 01-092-100

一、引言

我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段,贫困问题已成为 2020 年全面建设小康社会最大的短板和“拦路虎”。造成贫困的原因是多重,对致贫原因的解釋有制度缺失说,生计资本缺失说等理论,归结起来主要是贫困人口缺乏物质资本、人力资本和社会资本,而主要致贫原因则是贫困者缺乏人力资本和社会资本。具体表现为贫困者缺乏劳动技能、就业无门或是就业困难进而导致收入少,长期处于社会底层。职业教育是与经济社会发展联系最为密切的一种教育类型,职业教育能够提升受教育者的劳动技能,增加知识储备,提升其人力资本;通过职业技能培训还能扩大受教育者的社会关系网络,增加社会信任、扩大受教育者的社会资本。通过职业教育“授人以渔”的方式,充分发挥职业教育在阻断贫困代际传递中的作用,让贫困者掌握技能,提升就业能力,扩大社会圈子,是一种帮助贫困者脱贫的有效手段。

贵州省是我国西部欠发达的省份,贫困面大,贫困程度深,脱贫攻坚的任务重,难度大。为了不拖全国的后腿,确保在 2020 年与全国同步进入小康,贵州省把“守底线、走新路、奔小康”作为全省工作的总纲,深入推进“大扶贫”的战略行动,在认真贯彻习近平总书记提出的“教育是阻断贫困代际传递的治本之策。贫困地区教育事业是管长远的,必须下大力气抓好。扶贫既要富口袋,也要富脑袋。”^[1]的重要指示下,贵州省根据本省的教育实际情况和区域经济发展需要,颁布并实施了一系列职业教育发展政策帮助贫困人口脱贫。近年来,贵州省职业教育政策的实施在推进全省的扶贫工作中取得了显著的成效,然而随着全面建成小康社会进程的加快和脱贫攻坚任务难度加大,资源投入的“边际效益”不断递减,扶贫“边际成本”不断提高,暴

¹基金项目:国家社科基金项目“西部民族地区人力资本提升阻断贫困代际传递机制研究”(16BMZ113)。

作者简介:季飞,管理学博士,贵州大学公共管理学院副教授,主要研究方向:公共政策;吴水叶,贵州大学公共管理学院硕士研究生,主要研究方向:行政管理。

露出了扶贫手段很难达到帮助贫困群众脱贫的需求的矛盾。鉴于此,研究贵州省职业教育发展政策工具的使用情况以及存在的问题,将有助于职业教育发展政策的完善,有助于职业教育更好的发挥提升人力资本、扩大社会资本阻断贫困代际传递的功能,有利于我国 2020 年全面迈入小康社会目标的实现。

二、文献回顾与理论基础

(一) 政策工具理论

20 世纪 50 年代中期,达尔和林德布洛姆最早开始对政策工具进行研究,并著有《政治、经济及福利:计划构成与政治经济系统的基本社会过程》一书。政策工具研究逐渐在公共管理学界兴起是在 20 世纪 80 年代,并且于 90 年代得以迅速发展。在我国,政策工具逐渐受到关注并在管理学界兴起是在 21 世纪初。在国内兴起后,学者们从公共政策工具研究的意义、基础、层面、范式、模型构建、使用等方面进行了有益的探讨。^[2]

政策工具是政策目标和政策执行效果的重要连接桥梁,选择合理的工具将有利于公共政策目标的实现,使政策目标由理想的蓝图变为现实。然而,公共政策制定者在制定政策、选用政策工具解决公共问题时,会面临纷繁复杂的政策工具。政策工具选用正确与否将直接影响政策实施的效果。因此,只有正确划分并选择合适的政策工具才能帮助政策制定者和执行者解决所面临的公共问题,从而达成政策预期目标。目前基本上是根据工具特性对工具进行划分,没有统一的政策工具划分标准,所以学者们界定的政策工具类型也各不相同。美国学者萨瓦斯(Savas)把政策工具具体区分为政府服务、政府间协议、契约、特许经营、补助、市场等多种工具;^[3]英格拉姆和施耐德(Ingram&Schneider)根据工具所取得的目标把政策工具分为权威型工具、激励型工具、能力建设型工具、符号与规劝型工具、学习型工具五类;^[4]麦克唐纳和埃尔莫尔(McDonnell&Elmore)把政策工具区分为命令型工具、诱导型工具、能力建设工具和系统改变工具四种类型,这一分类是按照对政策目标对象所造成的影响划分;^[5]加拿大学者豪利特和拉米什(Howlett&Ramesh)在出版的《公共政策研究》一书中,将政策工具区分为自愿性工具、强制性工具以及混合性工具三类,^[6]这种划分方式具有较强的合理性和解释力,目前这种划分方式在国内的教科书中得到广泛运用和普及。国内学者陈振明将政策工具划分为市场化工具、工商管理技术工具和社会化手段三类基本的政策工具。^[7]张成福教授按政府介入的程度将政策工具划分为政府部门直接提供财货与服务、政府部门委托其他部门提供、签约外包、补助或补贴、抵用券、经营特许权、政府贩售特定服务、自我协助、志愿者服务和市场运作。^[8]罗斯威尔(Rothwell)和赛格费尔德(Zegvelad)把政策工具划分为供给型、环境型和需求型三种类型,并指出当这三类政策工具发挥协调作用而形成合力时,会使政策的效应达到最优化。^[9]国内学者(黄萃,2011;张韵君,2012;周京艳,2016)借用该种工具划分标准对产业政策的政策工具使用情况做了政策创新等相关研究,并对相关模型进行了修补。

上述政策工具类型划分基本上是根据工具的属性进行划分。其中,罗斯威尔(Rothwell)和赛格费尔德(Zegvelad)的工具划分方式具有权变主义的特性,其认为工具的使用过程和效果不仅由工具的特性决定,而且由工具应用的环境和背景决定。这里面考虑到了工具使用过程中执行组织、目标团体、其他利益相关者等环境因素的作用。且这种划分方式强调必须明晰政策问题和目标,搞清楚要解决的政策问题,在此基础上运用恰当的、符合政策问题解决的 policy 工具。

(二) 国内职业教育政策发展研究

改革开放以来,国家提倡大力发展职业教育,并为此出台了一系列政策法规为职业教育护航。相应的职业教育政策的研究在学术界也如雨后春笋般兴起。当前,职业教育政策的研究重点是职业教育政策实施与决策研究、^[10]职业教育政策的评估、^[11]职业教育政策的执行、^[12]职业教育政策的演变^[13]等等。由于很多政策自身就是政策工具,^[14]因而,有部分学者通过政策工具视角对职业教育政策进行了研究,例如,车峰、孙萍通过对国家层面出台的四份重要政策文本进行分析,发现,职业教育改革发展的工具选择运用显现出几个特点:政策工具单一转为多元化使用;强制性工具占比最高,自愿性工具使用不足;鼓励号召等政策工具效果不够显著;针对这些问题,提出了加强对自愿性工具,特别是市场工具的使用以及混合性工具的使用等建议。^[15]尽管

上述研究对我国的职业教育的发展提供了一定的借鉴和指导，但仍存在不足：一是多数研究是从分散、定性角度进行分析研究，针对政策工具选择、搭配研究相对较少；二是职业教育政策研究普遍是从宏观层面，从政策的制定、执行、评估、变迁做理论研究，较少涉及政策工具和政策目标的匹配实证研究。

需要指出的是，政策工具作为实现特定目标的重要手段，在职业教育的发展过程中发挥至关重要的作用。此外，省市市政府作为公共教育服务的管理者，不仅需要切实贯彻国家层面所颁布的政策文本，还需按照自身实际需要制定并颁布相应的职业教育政策，以此服务于区域经济以及行业的经济的发展。分析省市市政府在职业教育政策中采用了何种政策工具、政策工具的使用存在的问题以及提出相应建议将有利于政策目标的实现。

（三）简要评述

政策工具是实现政策目标的手段和方法，传统的政策工具划分方式基本是按照政府权力介入的强弱将政策工具划分为强制性工具、混合性工具、自愿性工具。陈振明教授综合了多位学者的划分方式从“新工具”视角将工具进一步划分为市场化、工商管理技术、社会化三大类型。张成福教授依据政府权力介入的程度对政策工具做出划分也是沿袭了工具特性的划分方式。比较下来，罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegvelad）政策工具分类方法有可取之处，从研究内容上来看，这种政策工具分类方法淡化了政策工具的强制性特征，彰显出了供给和需求在促进政策发展中的重要作用，这恰恰与职业教育政策功能设计的基本思路相吻合。其二，该种分类方式较为详细、准确，便于操作，且该工具在科技创新和工业再造领域使用较为广泛，适用性较好。因此，运用罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegvelad）的政策工具分类构建分析框架对职业教育政策工具进行研究，既有理论上的合理性，也较容易在实践中进行操作。综上，本文采用罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegvelad）政策工具划分标准对政策文本进行工具划分，构建基于政策工具——教育发展目标的职业教育发展政策二维分析框架，选取 2013 年至 2016 年贵州省颁布的职业教育发展政策作为分析样本，运用 Nvivo11 软件对政策文本中的条款进行编码以及频数统计，以此得出贵州省职业教育发展政策工具使用情况及存在的问题，并针对问题提出相应的政策优化建议。

三、分析框架：工具—教育发展目标二维分析框架

（一）二维分析框架的构建

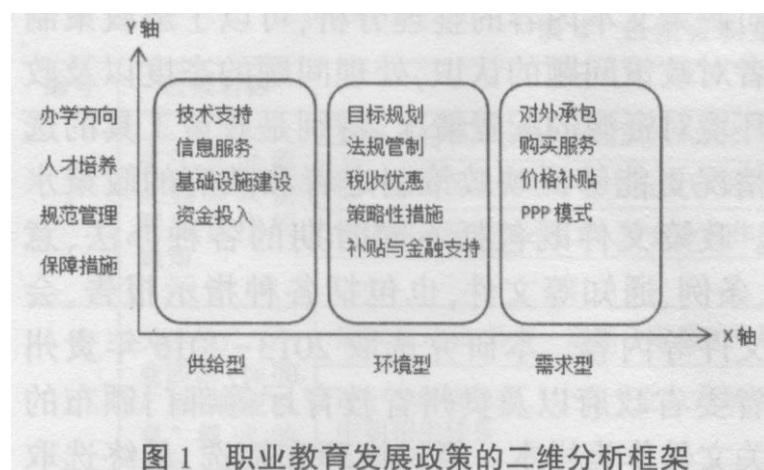


图 1 职业教育发展政策的二维分析框架

工具是政策目标实现的手段，政策设计者在制定政策时，既要政策问题做出明晰界定，理清政策目标，要解决什么问题，对产生问题的原因要有清楚的认识，同时还要统筹现有的资源分配状况，合理使用和调剂资源，在想要做什么，解决什么问题与能够做什么，客观条件允许做什么事情之间做好均衡和考量，在此基础上从现有的手段中选择和配置解决问题的方法和措施。

也就是说工具的选择和目标的达成既要考虑工具的可行性也要考虑目标的达成度。此外，政策目标的确立还与政策制定者的价值取向相关，要解决什么问题，用什么方法解决问题，都体现出决策者的价值偏好和政策意图。目标确定后，为了实现目标，决策者会依据价值偏好和文化环境等现实条件选择政策工具，如果资源充分，目标单一、结构良好，决策者往往选择供给型政策工具；要是政策目标结构复杂，资源供给有限，决策者通常会选择需求型政策工具，通过市场干预的手段实现政策目标。基于此，本文构建了政策的目标（活动领域）和为达到目标所使用的工具供给匹配模型，该模型中将政策目标和政策工具分为 Y 轴和 X 轴两个维度，工具类型按照供给型、环境型、需求型进行划分，政策目标则依据工具的活动领域分为办学方向、人才培养、规范管理、保障措施几个板块，据此构建出贵州省职业教育发展政策 X 纬度、Y 维度组合的工具-目标二维分析框架，如图 1 所示。通过工具-目标的直观描述与呈现，政策工具的使用情况统计，不仅可以清楚的了解政府使用政策工具的偏好，还可以感知工具和目标的匹配度，通过诊断结果帮助我们明确政策问题、修正政策目标，调整政策工具。

（二）模型纬度描述

1. X 维度:政策工具

借用罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegvelad）政策工具划分标准将政策工具划分为供给型、环境型、需求型三种政策工具。

供给型政策工具是职业教育可持续发展的保证，反映的是政策对职业教育发展的推动作用。具体表现在政府通过对资金的投入、人才培养、技术支持、基础设施建设等方面。

环境型政策工具表现在对职业教育发展的影响作用。主要是通过目标规划、法规管制、策略性措施等对职业教育的发展产生影响，并为职业教育发展提供有利的发展环境。

需求型政策工具对职业教育的发展起到拉动作用。具体表现为政府通过购买服务、对外承包等方式以减少市场的不确定性。该工具旨在通过积极开拓并稳定职业教育发展环境，达到拉动职业教育发展的目的。

表 1 政策工具具体名称

供给型	环境型	需求型
技术支持	目标规划	对外承包
信息服务	法规管制	购买服务
基础设施建设	税收优惠	价格补贴
资金投入	策略性措施	PPP 模式
人才培养	补贴与金融支持	

2. Y 维度:职业教育发展目标维度

职业教育发展的要素包括核心要素、基础要素和制约要素。核心要素主要是教育者和受教育者，基础要素包含教育目的、教育内容、教育手段和方法，约束要素则是教育资源、环境、评价和反馈等。^[16]核心要素中的教育者通过向被教育者传授技能和知识互动的过程实现职业教育的功能，从而促进社会的发展和进步。职业教育发展改革的重点是目标的确定、内容的安排、方法手段的选择，办学资源的配置和环境的改善，主要的落脚点是基础要素和约束要素。笔者在借鉴上述职业教育要素分类的基础上，将贵州省职业教育发展政策中体现促进职业教育发展的主要内容具体分为:办学方向、人才培养、教育规范管理、教育保障措施四大政策目标，根据目标的包含关系将每个目标细分为不同的具体环节（如表 2 所示）。

表 2 教育发展目标分类及具体环节

主要目标	具体环节	备注
办学方向	指导思想与办学思路	将职业教育纳入国民经济发展的总体规划
	职教特色	坚持学历教育与短期培训相结合
	校企合作	开展校企合作、集团化办学
人才培养	教学建设与改革	包括专业建设、课程建设等
	师资队伍建设	职业学校教师应当定期到企业实践等
	职业培训	培训主体包括学生、农民等
规范管理	办学模式	包括校企联合办学、产教结合、实行弹性学制与学分制
	办学机制	内部激励机制与国外合作办学
	德育工作	职业指导与就业服务、安全教育
	管制机制	针对教师、校长、学生等主体，如实行校长负责制
	教学规范	包括课程标准、教学评价
	招生	
	资金管理	建立资助资金定期审计制度
保障措施	制度建设	为规章制度，旨在维护学校教育活动的开展
	技术手段	信息管理与远程教育
	设施设备	为职业教育提供的实训基地等
	优惠（激励）政策	如职业院校用电按民用生活用电标准收费
	资金投入	
	宣传推广	

四、研究设计

（一）研究方法与样本

本研究采用的是内容分析法，将政策文本作为内容分析样本进行研究。内容分析法是一种对客观事实进行直接、系统、非定性表述的研究方法。^[17] 其研究步骤一般可分为：提出研究问题或假设、抽取样本、选择分析单元、建立分析类目，然后是定量处理与计算，即对分析单元进行编码、归类和量化统计，最后是解释与检验。^[18] 政策文本是政策制定者价值取向表达，事实问题陈述，解决问题的措施等政策要素的物理载体。通过对政策文本内容的整理分析，可以了解政策制定者对政策问题的认识，处理问题的态度以及政策环境对资源的配置情况，特别是政策工具的选用情况更能够反映政策制定者和政府的政策水平。政策文件既包括不同时期的各种办法、意见、条例、通知等文件，也包括各种指示报告、会议文件等内容。本研究选取 2013-2016 年贵州省省委省政府以及贵州省教育厅等部门颁布的相关文件作为样本。经过梳理和筛选，最终选取有效文本 21 份（见表 3）。

（二）政策文本编码

《党政机关公文处理条例》及《党政机关公文处理格式》对政策文本的内容、结构、格式作了具体的规定，使政策文本更具规范性，有利于政策文本的编码及定量的统计分析，为政策编码奠定了良好的基础。由于政策文本内容分析的单元是政策文本的具体条款，而内容分析方法的关键是把研究对象的文本内容进行编码归类处理，因此，本文中先对样本内容中的具体条款进行定义以确定分析单元，其次是对分析单元条款进行编码归类，最后进行频数统计。其中，在政策工具（X 维度）的编码归类和频数统计部分，笔者借助 Nvivo11 软件加以实现。具体研究过程为：首先，将贵州省 21 份职业教育政策文本依次导入 Nvivo11 软件中后，分别将政策工具 X 维度的供给型工具、环境型工具和需求型工具三种工具确定为树节点；其次，在树节点下，根据政

策工具中的具体政策工具名称依次建立子节点；最后，采用逐行编码的方式将文本中出现的词语或句子归入相应节点之下。编码方式为‘政策编号-具体条款’。当全部文本完成编码后，通过 NVivo11 软件对参考点的自动统计功能，最终形成 351 条编码（见表 4）。由于文章篇幅有限，表 4 仅显示部分内容分析单元和编码。

表 3 贵州省职业教育政策文本

序号	职业教育政策	发文机关	发文年份
1	关于促进职业教育校企深度合作的通知	省教育厅等	2013
2	关于推广“产业园区+标准厂房+职业教育”模式的通知	省教育厅等	2013
3	关于在新一轮对口帮扶工作中加快职业教育发展的通知	省教育厅等	2013
4	2013-2020 年现代职业教育体系建设规划	省教育厅	2013
5	关于控制中职学生流失提升中等职业教育办学质量的通知	省教育厅	2013
6	关于印发贵州省教育“9+3”计划实施方案的通知	省政府办公厅	2013
7	关于支持现代职业教育发展的意见	省政府办公厅	2013
8	关于加强现代职业教育人才培养的意见	省教育厅等	2014
9	关于全面推进技工院校与职业院校“双挂牌”“双证书”融合发展的意见	省教育厅等	2014
10	贵州省推进职业院校民族民间文化传承创新工作实施办法	省教育厅等	2014
11	贵州省中等职业学校专业设置管理办法实施细则	省教育厅	2014
12	关于深化中等职业教育教学改革严格控制学生流失的意见	省教育厅	2014
13	2015 年“1 户 1 人·雨露计划”实施意见	省扶贫办	2015
14	贵州省创新职教培训扶贫“1 户 1 人”三年行动计划（2015—2017）	省政府办公厅	2015
15	贵州省教育厅办公室关于认真做好全国中等职业学校学生管理信息系统建设有关工作的通知	省教育厅	2015
16	贵州省职业教育条例	省人大	2015
17	贵州省高等职业教育人才培养质量提升工程实施方案（2016-2018 年）	省教育厅	2016
18	贵州省教育厅关于加强中等职业学校学籍管理和资助管理的通知	省教育厅	2016
19	贵州省教育精准脱贫规划方案（2016-2020 年）	省教育厅	2016
20	贵州省职业院校管理水平提升行动计划（2016-2018 年）实施方案	省教育厅	2016
21	关于以内涵建设引领中等职业教育持续协调发展的意见	省教育厅	2016

五、贵州省职业教育发展政策的内容与特征

（一）政策工具 X 维度的频数统计与分析 mA 按照罗斯威尔（Rothwell）的政策工具分类标准对供给型工具、环境型工具和需求型工具作具体分类，将 351 条编码归为了不同的政策工具类型，并分别计算出它们的频数分布（见表 5）。

表 5 的政策工具使用情况显示，贵州省的职业教育政策涵盖了三种政策工具：供给型、环境型、需求型工具。在这三种工具中，供给型政策工具占比为 31%，环境型政策工具占政策工具使用总次数比例的 62%，需求型政策工具占比 7%。上述频数、频率分布统计显示以下几个特征：

1. 需求型政策工具缺失

需求型政策工具强化通过市场的作用来拉动职业教育的发展。然而，需求型政策工具在这三种政策工具总量中所占比例最少，总计 25 条。

习近平总书记对职业教育发展多次做出重要批示、指示，他指出，职业教育的发展，不仅靠政府的力量，还需要吸纳多种力量的参与，尤其是行业企业的参与和支持。换言之，目前政府正通过简政放权的方式，让更多企业、社区等社会力量参与进来促进职业教育的发展。因此，在 25 条需求型政策工具中，大多强调的是通过对社会资金的筹集和吸引社会力量来兴办职业学校。如《关于促进职业教育校企深度合作的通知》中提到“推进职业学校与园区内、外企业合作的新模式，解决好职业学校资金、设备、师资、专业、实训基地、就业等问题。”

表 4 贵州省职业教育发展政策编码表（部分）

编号	政策名称	政策文本的内容分析单元	编码
1	关于促进职业教育校企深度合作的通知	企业入驻率高、产业比较成熟的园区，要引导企业参与职业学校的招生、专业建设、实习实训和就业	1-1
		在产业园区建设 100 个左右的职业教育公共实习实训基地	1-2
		推进职业学校与园区内、外企业合作的新模式，解决好职业学校资金、就业等问题	1-3
			
2	关于推广“产业园区+标准厂房+职业教育”模式的通知	把数量充足、具有一定综合素质的中职学生作为招商引资的一大优势	2-1
		进一步解放思想、“十破十立”、开阔思路、创新举措，依托产业园区发展，实行开门办学，确保完成每年 中职招生任务	2-2
			
.....			
21	关于以内涵建设引领中等职业教育持续协调发展的意见		
		建成一批设备对接企业生产、科研、竞赛、培训、鉴定和生产等功能于一体综合性、开放式的实训基地	21-6
		在专业设置和调整、人事制度改革、收入分配等方面，给予职业学校充分的办学自主权	21-7

表 5 X 维度频数统计

政策工具	政策名称	若干政策文本的单元编码	频数	频率
供给型	技术支持	4-51, 8-3, 9-3...	4	31%
	信息服务	4-12, 5-5...	12	
	基础设施建设	1-2, 1-4, 4-6...	20	
	资金投入	1-10, 3-2, 4-5...	18	
	人才培养	1-5, 1-7, 2-5...	53	
环境型	目标规划	1-12, 2-2...	73	62%
	法规管制	1-8, 1-11, 2-4...	71	
	税收优惠	4-29, 4-56...	10	
	策略性措施	1-1, 1-9, 2-1, 2-3...	55	
	补贴与金融支持	1-6, 4-24, 4-54...	10	
需求型	对外承包	4-15, 4-18, 4-31...	8	7%
	购买服务	7-17, 8-6...	5	
	价格补贴	13-6	1	
	PPP 模式	1-3, 2-4, 4-12...	11	

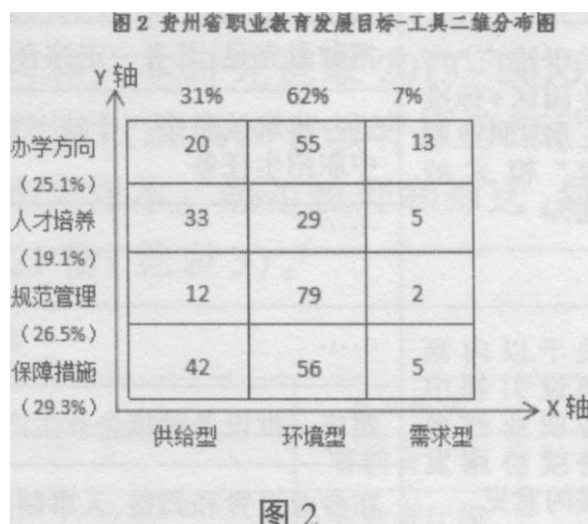
2. 环境型政策工具使用过滥

环境型政策工具在三种政策工具总量中所占比例最多。在环境型政策工具中,“目标规划”占比最高,为 33.3%,它是对职业教育发展的全方位战略性规划,通过制度安排以及组织设计来指明职业教育发展的方向,以保证职业教育工作的顺利展开,因此,政府偏好选择这一类工具。如《贵州省现代职业教育体系建设规划》提出的以党的十八大精神为指导,以服务为宗旨,以就业为导向,整合优化职业教育资源,创新人才培养模式,统筹职业教育协调发展。其次是“法规管制工具”,占 32.4%,原因是政府为规范职业教育的发展,多使用建章立制的方法以约束相关部门和主体行为,以加强职业教育的制度化和法制化建设,如《贵州省创新职教培训扶贫“1 户 1 人”三年行动计划》提出的:对资金使用管理中出现的各类违法违规行为,严格按照国家法律和相关规定严肃处理。而后是策略性措施,占比 25.1%。其中策略性措施中政府更偏好采用宣传策略。宣传是以信息为载体,它能向受众传递信息,以此试图改变其意愿使其行为符合政府预期。如《贵州职业教育条例》提出“须加强职业教育的媒体宣传,让全社会关心、支持职业教育等等。”最后是税收优惠以及补贴工具,共占比 9.1%。

3. 供给型政策工具使用不足

供给型政策工具所占比为 31%,仅次于环境型工具。在供给型政策工具中,每种工具呈现出不同的比例且比例差别悬殊较大。“人才培养”占比 49.5%,”基础设施建设”占比 18.7%,”资金投入”占比 16.8%,”信息服务”占比 11.2%,技术支持为 2.8%。在供给型政策工具中,运用比较多的是人才培养,资金投入、技术支持、基础设施建设等方面的政策工具运用较少。贵州省作为全国贫困程度最深、绝对贫困人口最多的省份,脱贫压力大,任务重。教育作为阻断贫困代际传递的有效工具,必须要转变观念,充分重视。如若要发挥“教育扶贫,职教冲刺”的作用,则需要政府加大职业教育资金投入、技术的支持力度,充分发挥职业教育在全省大扶贫战略行动中的重要作用。

(二) 政策目标的 Y 维度频数统计与分析 mA 由上文可知,本研究把政策活动领域 Y 维度划分成四个目标领域,包括办学方向、人才培养、规范管理、保障措施,按照 Rothwell 和 Zegvelad 政策工具分类和教育发展目标构建二维表(见图 2)。



由图 2 显现出 31 政策文本的 351 条编码分散于教育发展目标的各个环节中,并且每个层面的分布呈现不同差异。有关“办学方向”的政策工具总共有 88 条,占比 25.1%,其中,20 条为供给型工具,55 条为环境型工具,13 条为需求型工具。关于“人才培养”的政策工具共有 67 条,占比 19.1%,33 条为供给型工具,29 条为环境型工具,5 条为需求型工具。关于“规范管理”政策工具共有 93 条,占比 26.5%,12 供给型工具,79 条为环境型工具,2 条为需求型工具。关于“保障措施”政策工具共有 103 条,占比 29.3%,42 条供给型工具,56 条为环境型工具,5 条为需求型工具。

由图 2 可知,四大政策活动领域的政策工具使用情况为:保障措施运用最多、学校管理次之、办学方向紧随其后,而人才培养政策工具运用最少。这说明了贵州省职业教育的发展不仅重视职业教育资源的使用与教育秩序的维护,同时通过提供国家助学金、免学费等政策措施来缓解贫困家庭的经济负担。除此之外,政府相关部门通过“放”的方式来鼓励行业企业进行跨界合作,从而激发社会力量来支持现代职业教育办学。但也可以看出缺点,对职业学校的内部管理干涉过甚,对重要的核心任务即人才培养的关注明显不足。职业教育作为产业人才输送的主要“根据地”之一,是打通职业或生产劳动所需与人才供给的桥梁,而学校作为产业大军培养的重要基地,必须要多重视职业教育的本质使命、核心的任务——人才的培养。

六、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

1. 笔者基于政策工具视角对贵州省职业教育扶贫政策进行的文本分析发现,贵州省职业教育政策工具的组合方式主要为“环境型工具+供给型工具”,所占比为 93%。环境型政策工具的使用,说明政府为推进职业教育的发展,想通过环境型政策工具干预、限制或约束主体在职业教育活动中的行为,进而打造良好的职业教育发展环境。供给型政策工具的使用,说明政府主要是通过投入资源的方式促进职业教育的发展,使其发挥帮助贫困人群脱贫的功能。同时,研究显示,需求型政策工具存在发挥不足且严重缺乏的问题。由于需求型政策工具是一种借助市场的政策工具,在职业教育发展和扶贫中起着重要作用。因此,需求型政策工具的不断完善和补充是西部地区职业教育发展政策工具选择的重点。

2. 从职业教育发展目标 Y 维度来看,政策工具配置具有差异性。贵州省职业教育事业发展应综合考虑办学方向、人才培养、规范管理和保障措施的各个方面。比如,《贵州省职业教育条例》关注的重点是保障措施和学校管理,对职业学校的办学方向设置关心较少,对人才培养的关注最少。由此看出,一是《贵州省职业教育条例》作为宏观或是中观的指导性文件,主要从管理的层面谈问题和解决问题;其次,在保障措施中较多强调的是制度建设,而经费投入的保障手段提得较少。此种现状说明西部地区举办职业教育,一方面因财政压力过大,穷省办大教育,资源不多,资源整合手段方式有限;另一方面折射出西部省份举办职业教育的发展现状,即贫困人口主要集中在偏僻的小县城,而这些地方的职业学校恰好是基础薄弱,师资队伍严重不足,办学的实验、实训设施落后老化,导致开办的专业没有吸引力,学生流失严重,加之,办学资源极端匮乏,这些职业学校很难服务好地方经济社会发展,很难发挥好职业教育阻断贫困代际传递的功能。

3. 从两者的交叉关系来分析,无论是办学方向、学校进行规范管理还是给予的保障措施,其政策工具主要都是使用环境型工具,四个目标领域内使用需求型工具都少。这种选择反映了西部地区政府对政策工具的使用偏好,体现了不同政策工具的实用范围。同时也暴露出市场机制在职业教育扶贫和发展中作用发挥的欠缺,也说明社会团体参与职业教育发展的积极性不高,职业教育发展所需的资源没能集中协调配合使用。

(二) 政策建议

本研究认为,“环境型工具+供给型工具”组合并非是最优组合,因而,基于以上分析,西部地区政府在今后的职业教育政策目标制定和执行工具配置上要关注以下几点:

1. 整合政策资源,调整政策目标,实施分类管理。以贵州省为例,该省职业教育发展存在不均衡,经济发达的贵阳市、遵义市都建有职教城,省属、市属的职业学校办学规模大,办学设施好,办学水平较高。处于边远落后、经济欠发达州市的职业学校设施设备较落后,办学规模较小,专业教师缺乏,教师结构不合理,办学水平相对较差。其次是职业学校的办学部门多、资源配置分散。除了教育部门所属的职业学校外,农业部门,扶贫部门、人社部门都有相应的职业培训学校和机构,这些学校的办学水准也是参差不齐,现有政策对他们的指导、约束、支持力度有限。笔者认为经济欠发达地区的政府有必要对散落在各部门的资源实施整合,集中资源重点兴办一到两所职业学校或培训机构。明确不同区域学校的发展定位和功能,经济发达地区

的职业学校主要以学历教育为主，经济欠发达地区的职业学校主要从事面向农民工、失地农民及新型农民的职业技能培训。省级政府则针对不同类别的学校制定有区别的职业教育发展政策，实施差异化管理和服务。

2. 合理优化组合政策工具。从上文可知，贵州省职业教育发展环境型政策工具使用过多，供给型政策工具和需求型政策工具使用缺失和较少使用，需求型政策工具仅有 25 条，对外承包、购买服务、价格不同、PPP 模式分别占 8 条、5 条、1 条，11 条，需求型政策工具占政策工具使用总次数比例的 7%，缺失十分严重。因此，为了避免政策工具使用的单一，弥补其他政策工具的缺失，以更好地发挥每个政策工具的优点和作用，政策工具的优化组合便成为了一条取长补短的新路径。职业教育作为输送产业人才的“根据地”，而市场作为人才的“接收地”，发展职业教育则需要加强市场联系和沟通，鼓励市场参与，以更好地提升职业教育和市场的衔接，那么，就十分有必要加大市场工具的运用范围和力度。随着政策环境的变化，仅靠单一的政策工具已不能促进政策目标的有效实现，要充分考虑多种工具结合使用，是政策目标和手段最大限度的吻合。目前，我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，西部地区的扶贫攻坚任务艰巨，职业教育发展需要结合地方经济社会发展的战略，在进一步完善政策工具的基础上，打出“组合拳”解决贫困群众的脱贫问题，盘活社会资源投入西部地区的脱贫攻坚。

3. 加强人才培养的政策工具供给。由上文可知，各类政策工具在教育发展目标 Y 维度中存在不均衡现象。因此，应尽可能加强对职业教育的不同领域政策工具的使用，同时，应多向人才培养领域倾斜。西部地区的脱贫攻坚进入了深水区，到了攻坚拔寨、啃硬骨头的关键时期，不管是产业脱贫、移民搬迁脱贫还是劳动力转移脱贫都需要大量的技能型、实用型人才。贫困问题的解决需要充分利用职业教育的人才培养功能，帮助贫困人口掌握技能、提升人力资本，扩展社会资本促进就业，而目前职业教育存在人才培养不足的问题，则需要政府明确相关具体措施来加强对人才的培养培训，充分发挥职业教育在扶贫中的作用。

4. 充分发挥市场机制政策工具作用，大胆使用供给型工具和需求型政策工具。调整现有职业教育政策和资源的供给机制，将落后地区的职业教育功能定位于向贫困人口提供实用技能培训服务，采取灵活多样的无门槛的培训模式，向贫困群体提供技能培训服务。借鉴 PPP 的资源整合方式，鼓励职业学校以项目制形式与行业及小微企业合作，盘活社会资本，提升办学的实力和活力。打造职业教育集团，打破区域、行业、层级的隶属关系，通过集团化办学，实现资源的有机整合，让东部和西部的职业学校紧密结合，中心城市和边远山区的职业学校紧密合作，让市场发挥资源配置的作用，整合发达地区的职业教育资源服务贫困地区，打通培训市场和用人市场的通道。调整政府内部各职能部门“碎片化”的培训方式，统筹使用培训资金和资源，发挥培训资源“1+1>2”的作用，提升资源的使用效率。采取政府购买服务等方式向贫困人群提供优质的职业技能培训，充分释放职业教育提升贫困人口人力资本和社会资本的作用，帮助贫困人口脱贫，阻断贫困代际传递。

参考文献：

[1] 习近平. 脱贫攻坚战冲锋号已经吹响全党全国咬定

目标苦干实干[EB/OL]. 新华网, 2015 年 11 月 28 日, http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/28/c_1117292150.htm.

[2] 顾建光, 吴明华. 公共政策工具论视角述论[J]. 科学学研究, 2007(1): 47-51.

[3] E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2002:25-27.

[4] A. Schneider and H. Ingram, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, The Journal of Politics 52, 2 (1990) : 510 -529.

[5] L. M. McDonnell and R. F. Elmore, “Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments”, Educational Evaluation

and Policy Analysis 9,2 (1987) : 133-152.

[6] Howlett. M. Ramesh M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M]. Oxford: Oxford University Press, 2003.

[7] 陈振明. 公共政策分析[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005:153-166.

[8] 张成福. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005:62.

[9] Rothwell, Zegveld. Reindustrialization and Technology. Longman, 1985.

[10] 刘颖. 我国职业教育政策的决策与实施研究[J]. 中国职业技术教育, 2013(24): 27—30.

[11] 董天鹄. 基于效度分析的职业教育政策监测与评价体系[J]. 职教论坛, 2013(1): 68—71.

[12] 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.

[13] 郑程月. 改革开放以来我国职业教育政策演变探析—基于政策伦理学视角[J]. 职业技术教育, 2016(13): 13—18.

[14] 杨丽雯, 贾利颖. 政策工具视角下高校毕业生就业政策分析研究[J]. 教育评论, 2015(8): 14-17.

[15] 车峰, 孙萍. 改革开放以来我国职业教育发展的政策工具[J]. 现代教育管理, 2016(3): 65—69.

[16] 李春明. 浅谈职业教育要素的构成及其意义[J]. 教育探索, 2011(8): 20—22.

[17] BERELSON B. Content analysis in communication research [M]. New York: Free Press, 1952.

[18] 陈淑平. 内容分析法成为图书馆学情报学研究方

法的相关问题探讨[J]. 情报资料工作, 2009(1): 19-22.

[19] 张韵君. 政策工具视角的中小企业技术创新政策分析[J]. 中国行政管理, 2012(4): 42-46.

[20] 黄萃, 苏竣, 等. 政策工具视角的中国风能政策文本量化研究[J]. 科学学研究, 2011(4): 876-882.

[21] 周京艳, 张惠娜, 等. 政策工具视角下我国大数据政策的文本量化分析[J]. 情报探索, 2016(12): 7-10.