

# 高职扩招政策议程的多源流理论分析

邵琪 张义民

**【摘要】**运用多源流理论分析高职扩招政策议程发现:问题源流的主要内容是缓解就业压力、调整我国劳动力结构,推动高职扩招政策议题聚焦;政策源流的核心要素是各级政府及教育行政部门高度重视、专家学者建言献策,为高职扩招政策提供合理性基础;政治源流的关键环节是公众对高质量职业教育的需要、政府对高职教育高质量发展的追求,这两方面相互契合,形成高职扩招政策的合法性依据。而“职教20条”的颁布为高职扩招政策之窗的开启奠定了基础,在多元主体共同参与和三源流力量耦合的推动下,高职扩招政策得以落地实施。

**【关键词】**高职扩招政策;政策议程;多源流理论

**【作者简介】**邵琪,女,贵州师范大学教育学院讲师,贵州省教育治理现代化研究中心研究员,博士,主要研究方向为职业教育原理;张义民,男,贵州师范大学教育学院副教授,博士,硕士生导师,主要研究方向为比较职业教育。

**【原文出处】**《职教通讯》(常州),2022.9.41~46

**【基金项目】**2022年贵州省教育科学规划一般课题“高质量发展背景下贵州—东盟职业教育深度合作策略研究”(项目编号:2022B077)。

高职扩招政策给高职院校发展带来了机遇与挑战,能够为我国低技术技能人群提供更多符合时代发展需要的、适切的教育机会。2019年2月,国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》,指出新时代我国产业升级和经济结构调整不断加快,社会对技术技能人才的需求越来越紧迫,职业教育的重要地位和作用越来越凸显。继2019年的《政府工作报告》提出“高职大规模扩招100万人”的要求之后,高职扩招政策依然延续,2020年的《政府工作报告》要求“今年职业技能培训3500万人次以上,高职院校扩招200万人,使更多劳动者长技能、好就业。随之,2021年的《政府工作报告》强调要完成职业技能提升和高职扩招三年行动目标,建设一批高技能人才培训基地。高职扩招政策是对党的十九大报告中“实现更高质量和更充分就业”目标的积极回应,也给当前我国高等职业教育

的发展带来了新的机遇与挑战。高职扩招政策何以连续三年出现于我国政府工作报告中?其政策议程中的关键影响要素是什么?本文对此进行了探讨,认为在多源流理论视域下,对我国高职扩招政策议程进行阐释,能够明确高职扩招政策形成的三源流耦合因素的影响,多元主体协同推进高职扩招政策的高效落地,提升高职教育的社会地位与影响力,助力我国技能型社会建设。

## 一、多源流理论及其应用的适切性

社会中的公共问题如何进入政策议程?在公共政策形成过程中体现了哪些群体的多元价值诉求?这是公共政策形成中的两个基本问题,也是多源流理论的核心议题。约翰·金登(John W. Kingdon)、罗格·库玻(Roger W. Cobb)和查尔斯·爱尔德(Charles D. Elder)、库克(Cook)和苏格根(Scogan)等均对以上问题进行了深入探讨,其中尤以国际著名

政策研究学者约翰·金登的政策议程多源流分析理论最为引人注目<sup>[1]</sup>,其理论较好地回应了政策生成过程的问题。基于组织行为学中的垃圾桶模型理论(the Garbage Can Model),约翰·金登指出政策过程是由行为者和过程的以下三个源头组成,即“由各种问题的数据以及各种问题界定内容所形成的问题源流;涉及政策问题解决方案内容的政策源流;由各种选举活动和被选举官员组成的政治源流”<sup>[2]</sup>,亦即问题源流、政策源流与政治源流。约翰·金登继承并发展了政策研究中的多阶段理论向度,在这一基础上进行了理论创新,开辟了具有创新性的理论视野,特别强调政策形成过程中上述三源流的聚合作用。

多源流理论是公共政策议程研究中的重要分析工具,在国际政策研究界产生了较大影响,“在很大范围的政策舞台上曾得以应用,每年在社会科学引用目录(the Social Science Citation Index, SSCI)中显示被引用约80次”<sup>[2]</sup>,其解释力得到了国际政策议程研究领域的认可。近年来,国内教育政策研究者也逐步将多源流理论应用于高职“双高计划”政策、高校创新创业教育政策、“双一流”建设政策、振兴本科教育政策、网络教育政策以及“体教融合”政策等政策议程分析。可见,该理论对我国教育政策议程的分析也具有一定程度的阐释力,在我国教育政策研究领域得到了应用。

虽然2019、2020两年的高职扩招政策在数量指标完成率等方面取得了明显成绩,但是,人们对高职扩招的认识仍存在较大程度的模糊性,各级地方教育行政部门及高职院校在政策推进过程中缺乏对政策的价值取向、实施规范以及过程质量监控等方面的深刻理解。运用多源流理论对高职扩招政策议程进行分析,从问题、政策、政治三源流维度分析该政策议程,能够厘清政策议程的形成源流及价值指向,进而保障政策执行过程的明晰性与方向性。但因为多源流理论形成于西方,在解释我国本土政策问题时不可避免地会存在一定程度上的局限性。故而,在教育政策分析中要充分考虑我国的现实情境,根据我国职业教育政策的现实状况合理应用多源流

理论。

## 二、高职扩招的三源流分析

### (一)问题源流:高职扩招的现实需求

某些初始问题是如何被界定为政策问题的?针对这一问题,约翰·金登认为,关于某件事情的某些关键指标数据能够反映问题的重要性与问题的程度变化。指标数据是现实问题的一种呈现方式,是现实问题的反映与呈现,“问题引起政府决策者关注的原因常常在于某些指标完全表明那儿本来就有一个问题存在”<sup>[3]</sup>。当前,在产业结构调整的背景下,社会急剧变迁,生产与生活节奏逐步加快,因而快速更新迭代职业技能成为时代对社会个体的必然要求,特别是社会中的低技术技能群体更加需要高质量的职业教育供给。从整体上来看,劳动力市场对技术技能型人才的需求持续增长。因此,在劳动力结构调整与低技能人群就业双重压力下,高职教育的技术技能赋能功能成为解决技术技能型人才培养问题的有效措施。

1. 缓解就业压力。高职扩招是缓解我国就业压力的治理手段。2016年我国失业人数攀升到3091万,比2000年增加了1084万,失业率达到5.51%,是我国改革开放以来失业率最高的年份<sup>[4]</sup>,就业压力凸显,特别是低技术技能人群成为失业人口的主要构成部分。就业问题一直是近几年政府工作报告关注的重点。2019年的《政府工作报告》就强调实施就业优先政策,就业问题被置于更加突出的位置。随后,连续3年的《政府工作报告》均强调要实施高职扩招政策,并且都是以“稳定和扩大就业”为出发点。高职扩招政策是我国一系列促进就业政策举措的有机组成部分,它进一步巩固了高职教育在我国高等教育体系中的重要地位和功能,充分体现了高职教育以就业创业为导向的类型特征。

高职扩招的核心需求源自就业压力的难题,同时也把职业教育摆在了超越教育的、更为广阔的政策视野中,摆在了经济社会发展中更突出的位置上<sup>[5]</sup>。实际上,高职扩招是从根本上解决就业难题的有效手段,能够通过技术技能赋能增强个体的就

业创业能力。上海市教育科学研究院和麦可思研究院共同编制的《2018 中国高等职业教育质量年度报告》显示,高职高专就业率达到 92.1%,近十年高职高专就业率稳步上升<sup>[6]</sup>,高职高专院校在就业率方面表现优于普通本科高校。因此,高职教育服务社会的功能更加凸显,能够有效提升区域劳动力的整体水平,不断突破其技能短板,有助于解决当前农民工、新型职业农民、下岗失业人员、高中毕业生、退役军人等特定群体的生计问题。

2. 调整劳动力结构。高职扩招能够通过高等职业教育领域的普及化,优化我国劳动力结构,更好地适应经济社会发展的现实需要。优化劳动力结构是新时代产业结构升级的必然要求,是根据经济社会发展需要不断调整的动态过程,是实现“中国制造 2025”战略目标的必要前提。劳动力结构优化能够提升我国劳动力的整体水平及其国际竞争力,助力我国“制造强国战略”的稳步实施。在一国范围内从整体上考察,劳动力结构变化主要源于劳动力质量及其劳动报酬的作用,劳动力结构变化现实表明,教育作为提升劳动报酬的根本手段更易于拉动技能劳动报酬增长<sup>[7]</sup>。这也对我国的教育回报率与教育质量提出了严峻挑战。

目前,劳动力结构优化进程面临产业结构升级加速化的严峻挑战。既然产业结构的调整成为一个加速的持续过程,那么对微观个体而言,通过高等教育培养大学生的终身学习能力和工作转换能力至关重要<sup>[8]</sup>,而高职教育是实现个体就业创业能力快速提升的有效途径。高职教育能够在技术技能提升方面赋能学习者,促进学习者在知识经济社会中通过高质量就业创业实现自我价值,为我国现代农业、服务业、制造业等各行各业输送优质技术技能型人才。因此,劳动力结构调整对我国高职教育的技术技能赋能功能提出了严峻考验,“提质培优”成为当前高职教育高质量发展的必然选择。

## (二) 政策源流:高职扩招的推动力量

哪些备选方案最终能够被用来解决政策问题?约翰·金登认为各种思想会在政策共同体中产生,

但并不是所有思想都能一直持存,“如同在一个自然选择系统中的情况一样,只有那些符合某些标准的思想才会坚持下来”<sup>[3]</sup>,更具有可行性与公共价值的思想才能胜出,更加受到重视。高职扩招源于我国专家学者的建言献策,同时也引起了政府及各级教育行政部门的高度重视,符合当前人们对高质量技术技能教育机会的诉求。

1. 专家学者建言献策。专家学者在我国就业创业、高职发展等问题方面的建言献策,形成了较为成熟的问题解决备选方案,推动了高职扩招政策的形成与持存。随着我国教育决策机制的不断完善,越来越多的专家学者参与到政策议程过程之中,专家学者的参与机会、参与方式和参与能力也在不断优化。例如,每年全国“两会”时期是我国政策窗口开启的密集期,也是专家学者建言献策的重要机会。在 2019 年全国两会期间,部分代表强调高职扩招对于稳就业、促就业的重要意义,并提出实施建议。专家学者根据高职扩招实效,不断深化对高职扩招问题的调查与研究。2020 年、2021 年全国两会期间,专家学者的建议比 2019 年更为细致,主要聚焦于扩招数量、扩招时间、保障措施等方面。专家学者的建言献策为高职扩招政策的形成提供了合理性依据;同时,学界对高职扩招主题的研究成果主要分布于宏观和中观层面,仍存在可继续探索的空间。

2. 各级政府及教育行政部门高度重视。高职扩招政策是我国职业教育改革总体方案实施过程中的必然成果,离不开各级政府及教育行政部门多元主体的协同推进。《国家职业教育改革实施方案》的出台是我国经济社会发展转型过程中的必然要求,需要职业教育在人才培养及社会服务方面适应发展需求,助力我国人力资源结构的优化。2019 年 2 月,中共中央、国务院印发了《中国教育现代化 2035》,将“职业教育服务能力显著提升”作为教育现代化的重要标志,体现了政府对职业教育的认可及期待。在这一背景下,各级政府及教育行政部门对高职扩招政策的重视程度显著提高。

为贯彻落实 2019 年《政府工作报告》中强调的

高职大规模扩招 100 万人的有关要求,2019 年 5 月,教育部等六部门联合印发了《高职扩招专项工作实施方案》,旨在全面深化职业教育改革,统筹做好各项高职扩招保障工作,确保稳定有序、高质量地完成高职扩招工作。该实施方案强调要坚持中央统筹、地方主责、系统化推进和质量型扩招,突出强调了高职扩招对社会发展及青年个人成长的双重价值。中央、地方各级各类政府部门协同合作,共同推进高职扩招工作的有效实施,逐步建立起较为完善的高职扩招政策体系。2019 年 6 月,财政部与教育部联合印发《关于调整职业院校奖助学金政策的通知》,要求从 2019 年起扩大高职院校奖助学金覆盖面、提高补助标准,进一步健全学生资助制度,这无疑提升了高职扩招政策的吸引力。2019 年 6 月,农业农村部与教育部联合出台《关于做好高职扩招培养高素质农民有关工作的通知》,强调要在宣传动员、招生考试、分类教育管理、拨款及资助等方面为高职扩招提供保障措施。2020 年 5 月,国务院对外公布了 2019 年《政府工作报告》中量化指标任务的落实情况,指出 2019 年顺利完成了高职院校百万扩招计划,共扩招 116.45 万人。另外,2019 年从失业保险基金结余中筹集资金 1138 亿元,并开展了 1877.1 万人次的补贴性职业技能培训,超出预期任务目标。总之,在这些政策文件的贯彻实施之下,我国高职扩招取得了较好的现实成效,巩固了政府及社会对高职扩招政策的信心。

### (三) 政治源流:高职扩招的价值导向

政治源流对政策议程具有较大影响,能够使某些议程变得更为重要。约翰·金登认为政治源流包含公众情绪、政党立场及其影响力等因素,“也是政策制定的重要组成部分,而绝非外在于政策制定过程”<sup>[3]</sup>,对政策制定过程具有重要影响。在严峻的就业创业形势下,公众对高水平职业教育的诉求凸显,政府也致力于实现高职教育高质量发展,这两方面的价值导向共同成为政治源流的主要部分。

1. 公众对高水平职业教育的诉求。高等职业教育改革不仅需要行政力量的推动,更来自公众

对高水平职业教育的需要。高等职业教育并非仅限于全日制适龄青年学子,它是面向所有人的教育类型,为每一个人的终身可持续发展提供适切的教育机会。因此,职业教育的群众基础已经不仅仅限于广大应届毕业生,而且还包括各种在职人员、转岗人员、失业者、退伍军人、残疾人等在内的所有社会群体<sup>[9]</sup>,职业教育生源的覆盖范围更加宽广,公众对职业教育的关注度持续上升。特别是 2019 年高职扩招的实效更加激发了民众对高职教育的关注,高职扩招成为各级政府政务公开中的热门板块。高职扩招符合人们对于技术技能发展的愿望与需要,能够为农民工、新型职业农民、下岗失业人员、高中毕业生、退役军人等群体的全面发展提供制度保障。

高职扩招并不以降低教育质量为代价,而是强调通过教育与培训切实地为学习者赋能,能够增强学习者的技术技能水平。是否有利于人的全面发展是评价教育政策的基本原则,制度要通过自身为人性丰富内容的展开和健康发展提供可能的现实空间<sup>[10]</sup>,教育政策制定及执行过程都要坚持这一基本原则。因此,高职扩招要为社会大众全面发展贡献力量,充分释放高职教育的活力与潜力。高职扩招能够满足农民工、新型职业农民、下岗失业人员、高中毕业生、退役军人等群体对于高水平职业教育的需求,助力人们对美好生活的追求,促进高质量就业创业,充分发挥高职教育的社会功能。

2. 政府对实现高等职业教育高质量发展的追求。《国家职业教育改革实施方案》从国家战略高度明确了高职教育的类型、地位和作用,指明了新时代高等职业教育深化内涵式发展的方向,推进了高职教育现代化进程。继而,与之相匹配的一系列政策措施不断出台,高职教育面临难得的发展机遇,足见中央和全社会对于高职教育的高度重视。高职教育类型身份的重申与确证,不仅是类型学理论的实践运用,更是国家政治理想在教育改革中的实践<sup>[11]</sup>,符合我国全面深化改革、不断实现人民美好生活的迫切需要。高素质技术技能人才队伍建设是提高我国国际竞争力的必要前提,而高职教育是我国高素

质技术技能型人才队伍建设的主阵地,能够将个体与国家发展需要有机融合,进一步促进高职教育的高质量发展。

### 三、政策之窗:高职扩招的启动实施

通过对以上三源流的分析可知,高职扩招政策议程的提出是现实问题驱动、多方力量推动以及职教发展理念引领相互汇聚的必然结果。同时,高职扩招政策的实施是对我国职业教育纲领性政策的深化,能够在多元主体的协同参与下得以有效推进。

(一)“职教20条”颁布促进了高职扩招政策的生成

“职教20条”是当前我国深化职业教育改革的纲领性、总括性政策,其颁布为高职扩招政策的出台提供了充分的政策依据。党的十八大以来,职业教育在国家顶层政策设计中的地位越发重要。2014年,全国职业教育工作会议召开,习近平就加快职业教育发展作出重要指示。他强调,要加大对农村地区、民族地区、贫困地区职业教育的支持力度,努力让每个人都有人生出彩的机会。因此,职业教育的服务对象在范围上更应突出普惠性,特别是要满足社会发展进程中相对弱势群体的发展需求。2014年,国务院印发了《关于加快发展现代职业教育的决定》,明确提出要加快现代职业教育体系建设,深化产教融合、校企合作,培养数以亿计的高素质劳动者和技术技能人才。我国经济社会发展状况的转变对职业教育发展提出了新的时代要求。

2019年颁布的《国家职业教育改革实施方案》中强调,“坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展中更加突出的位置”。可见,职业教育的类型特征更加凸显,将在未来经济社会发展中扮演更加重要的角色。其中,高职教育的发展引领整个职业教育体系的发展方向,“越来越受重视,体现了由数量型向内涵式发展的转变”<sup>[12]</sup>。高职教育迎来了又一次发展的机遇期,也是发展转型期,将面临大众教育期待的严格检验。高职扩招政策是对我国当前职业教育发展愿景的积极回应,能够在我国经济社会

发展中惠及更多低学历、低技术技能人群,一定程度上缓解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

(二)多元主体协同参与使高职扩招政策得以推进

高职扩招政策激发了政府、高职院校以及行业企业协同参与的主动性,直面低技术技能人群的能力提升问题,“强调问题与制度和制度变革的原因和后果相联系”<sup>[13]</sup>。服务区域低技术技能人群能力提升是高职院校发挥社会服务功能的重要体现,是判断高职院校发展与区域经济社会发展之间耦合程度的重要指标,也是高职院校在新发展阶段实现发展转型的必然要求。高职扩招为高职院校服务区域经济社会发展提供了新的契机,对高职院校高质量发展提出了挑战。因此,高职院校要进一步强化服务意识,在推进高职扩招政策过程中形成多元主体合作的新格局,优化校内外资源配置,创新教育教学的方式与方法,提升高职院校治理水平与治理能力。高职院校要联合行业企业,参与到高职扩招的各个环节,使低技术技能群体“得其所需”“肯定人之为人的内在价值”<sup>[14]</sup>,体现职业教育供给的正义性,能保证高质量的培养过程,提升人才培养效果,促进人的全面发展与自我实现。

高职扩招政策的形成源自问题源流、政策源流与政治源流的共同推动,其根源在于新发展阶段我国在产业结构升级及技术技能型人才队伍建设上的现实需要。因此,高职扩招对特定群体的就业创业能力提升具有不可替代的作用,释放了职业教育的公共性与普惠性力量。然而,高职扩招并不仅仅是应对就业压力的暂时性策略,而是我国职业教育总体改革中的重要环节,旨在推动新时代高职教育的高质量发展,服务于我国技能型社会建设。因此,地方政府、各级教育行政部门和高职院校要认识到高职扩招政策的重大意义,在高职扩招中形成多元主体合作格局,积极探索适应地方经济社会发展的技术技能型人才培养模式,使高职扩招对高职院校的高质量发展以及我国技能型社会建设产生长远的

影响。

#### 参考文献:

- [1]曾令发.政策溪流:议程设立的多源流分析——约翰·W.金登的政策理论述评[J].理论探讨,2007(3):136-139.
- [2]保罗·A.萨巴蒂尔.政策过程理论[M].彭宗超,钟开斌,译.北京:生活·读书·新知三联书店,2014:13.
- [3]约翰·W.金登.议程、备选方案与公共政策[M].丁煌,方兴,译.北京:中国人民大学出版社,2004:114,148,185.
- [4]吴要武,陈梦玫.当经济下行碰头就业压力——对中国城乡劳动力市场状况的分析[J].劳动经济研究,2018(3):54-74.
- [5]匡瑛,石伟平.论高职百万扩招的政策意图、内涵实质与实现路径[J].中国高教研究,2019(5):92-96.
- [6]麦可思研究院.2018年《就业蓝皮书》[M].北京:社会科学文献出版社,2018:23.
- [7]董直庆,蔡啸.技术进步方向诱发劳动力结构优化了

吗?[J].吉林大学社会科学学报,2016(5):25-33.

[8]闵维方,蒋承.产业与人力资源结构双调整背景下的大学生就业——一个历史和比较的视角[J].北京大学教育评论,2012(1):2-12.

[9]陈鹏,庞学光.大职教观视野下现代职业教育体系的构建[J].教育研究,2015(6):70-78.

[10]吴向东.制度与人的全面发展[J].哲学研究,2004(8):78-83.

[11]李鹏,石伟平.中国职业教育类型化改革的政策理想与行动路径——《国家职业教育改革实施方案》的内容分析与实施展望[J].高校教育管理,2020(1):106-114.

[12]张超,王晓辉.新时代职业教育发展动向分析——基于《国家职业教育改革实施方案》的视角[J].天津市教科院学报,2019(6):90-96.

[13]道格拉斯·C.诺斯,张五常.制度变革的经验研究[M].罗仲伟,译.北京:经济科学出版社,2003:13.

[14]杨国荣.重思正义——正义的内涵及其扩展[J].中国社会科学,2021(5)64-80.

## Analysis of Enrollment Expansion of Higher Vocational Colleges Policy Agenda: Based on the Multiple Streams Theory

Shao Qi      Zhang Yimin

**Abstract:** By using the multiple streams theory to analyze the policy agenda, it is found that the main content of the problem steam is to alleviate the employment pressure, adjust the labor force structure, and promote the policy focus of enrollment expansion of higher vocational colleges; the core element of policy stream is that the government and educational administrative departments attach great importance to the problem, with suggestions of experts and scholars providing a reasonable basis for enrollment expansion of higher vocational colleges. The key link of the political stream is the public's demand for high-level vocational and technical education and the government's pursuit of high-quality development of higher vocational education, which forms the legal basis for the policy. The promulgation of "20 Articles of Vocational Education" has laid a foundation for the opening of the window of enrollment expansion policy of higher vocational colleges. Driven by the cooperation of multiple subjects and the coupling of three sources, the enrollment expansion policy of higher vocational colleges has been implemented.

**Key words:** enrollment expansion policy of higher vocational colleges; policy agenda; the multiple streams theory

China Social Science Excellence. All rights reserved. <https://www.rdfybk.com/>