

【专题:产教融合政策】

职业教育产教融合政策执行 “试点”机制的研究

黄巨臣 霍胜君

【摘要】政策试点是一种本土化治理机制,可作为理解我国职业教育政策过程的研究视角。在职业教育产教融合语境中,“试点”作为一种探索与试验性质的教育治理活动,具有丰富的内涵和“试错”“验真”“知识生产”的多重价值功能。研究采用探索性案例研究方法,基于对国家产教融合试点城市经验的考察,廓清执行的过程与机制,发现:试点城市经历了规划与宣传—选点与设计—总结与学习—部署与扩点的多阶段渐进过程;宏观上呈现为纵向政治势能驱动下的央地互动机制和横向学习、竞争、模仿驱动下的地方互动机制,微观上还存在决策系统施压下的知识生产机制;此外,中央政府的“推动力”和地方政府的“创造力”是驱动试点政策扩散和再造的关键变量。

【关键词】职业教育政策;政策试点;产教融合试点城市;机制

【作者简介】黄巨臣,男,兰州大学高等教育研究院副教授,主要从事职业教育发展研究;霍胜君,女,兰州大学高等教育研究院研究助理,主要从事职业教育治理研究(兰州 730000)。

【原文出处】《国家教育行政学院学报》(京),2024.9.75~83

【基金项目】教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“面向2035年的高校学科优化调整布局研究”(22JZD048)。

一、问题提出

政策试点作为中国一种独特的治理机制,正被日益频繁地运用于各项重大改革和政策。1978年伊始,每项重大改革措施几乎都要经过部分地区试点后才会进行全国推广。^[1]可以认为,“政策试点”继承了邓小平同志在改革开放初期提出的“摸着石头过河”的指导思想,在中国治理实践中开创了一种渐进性探索路径,作用广泛、影响深远,^[2]其应用范围也逐渐从“土改”拓展到整个社会的行政体制改革、公共服务体系建设等方面。由于职业教育和经济社会的密切联系,随着类型教育地位的确定,其政策试点也更为普遍。^[3]然而,尽管“试点”是职业教育治理实践中的重要工具这一观点得到了学者们的一致认可,却少有研究把“职业教育政策试点”作为一个重要的单独议题来加以系统分析。究其原因,以往人们把职业教育的政策试点看作与高等教育、基础教育一样,遵循着相同的目标、原则和运行机制。但现

实情况并非如此,往往更为复杂,且职业教育有其自身相对独立的运行逻辑,难以将其笼统地归入其他教育类型的政策试点执行模式来分析。

总的来说,国内外学界主要是在公共政策领域对“试点”进行研究。国外学者倾向于认为政策试点既是中国推动经济发展和适应环境快速变化的关键工具^[4],也是理解和解释中国经济增长、宏观体制变迁等的重要视角^[5]。国内学者主要是在转型发展的语境下来探讨政策试点,包括政策试点出台的动因和过程^[6]、适用情景和工具选择^[7]以及存在的问题和解决路径^[8]等。当前,关于职业教育“政策试点”的研究成果主要体现在以下方面:一是关于职业教育政策试点的推进方向,主要在方案设计、组织结构、对象选择、承载平台等方面^[9];二是关于职业教育政策试点的影响作用,一般具有指明方向和提供标杆等功用^[10];三是关于职业教育政策试点的问题和对策,对于出现的诸如试点效果不佳等问题,需要

在总结经验基础上提出相应对策^[11]。此外,还有学者对职业教育政策试点的类型进行了划分。^[12]综上所述,国内外对政策试点的研究成果较为丰富,为后续研究提供了重要借鉴,但却较少涉及职业教育领域。目前,关于职业教育“政策试点”的研究主要集中在作用、问题、对策等层面,几乎未将“试点”本身作为职业教育政策执行的一种重要机制和视角来深入探讨其运行过程及内在机制,而这正是本研究要着重讨论的。

因此,本研究将“试点”这一视角引入职业教育政策研究领域,选择国家产教融合的相关试点城市作为研究案例,对政策的推进变迁过程进行纵向考察,分析产教融合试点城市如何在决策者施压下响应试点进程,决策者又如何作用于产教融合政策的试点机制,从而明晰职业教育试点政策的运行过程,厘清央地地形塑职业教育政策试点的内在作用机制,以期为推进职业教育产教融合的高质量发展提供有益启发。

二、职业教育产教融合语境中“试点”的概念内涵及价值功能

在深化职业教育产教融合的时代背景下,政策试点承载了新的历史使命,亦展现出新的发展样态。这意味着职业教育产教融合领域的政策试点出现了变化:一方面,新时代职业教育产教融合政策试点的产生与发展离不开当下特定的历史情境,与改革初期的试点相比已是不同;另一方面,职业教育相对独立的运作逻辑,使产教融合政策试点也难以避免地具有区别于一般试点的价值功能。因此,这些都决定了人们需要重新去审视职业教育产教融合语境中政策“试点”的概念内涵及其价值功能,以推动职业教育高质量发展。

(一) 职业教育产教融合语境中“试点”的概念内涵

在推进职业教育产教融合进程中,“试点”占据了重要位置,特别是在那些有关深化产教融合发展的现代学徒制、“1+X”证书制度等政策文件中,均明确提及了“试点”。因此,为了更直观且有重点地挖掘和呈现职业教育产教融合领域“试点”的丰富概念内涵,简要选取与之相关的若干政策文件来进行探讨。

2014年8月,《教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见》明确提出要“充分认识试点工作的重要意义”和“把握试点工作内涵”,这在制度上确立了“试点”的重要地位,也提出了要了解和把握“试点”内涵的要求。^[13]2019年4月,教育部等四部门印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》通知,提出要“坚持政府引导”并“从试点做起,用改革的办法稳步推进,总结经验、完善机制、防控风险”,^[14]表明了职业教育领域中“试点”所应遵循的指导思想 and 目标。2023年6月,国家发展改革委等部门印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》,提到“对实践证明行之有效、可以上升为制度性成果的,及时总结提炼,并推动修改完善相关政策和制度,符合条件的在全国复制推广”,同时“启动遴选第二批国家产教融合型企业”“引导各地加快培训地方产教融合型企业”。^[15]可见,在推进职业教育产教融合的问题上,中央已有明确的运作方式,即“地方先行,全国推广”和“国家统筹,地方推进”相结合。不难发现,“试点”在有关职业教育产教融合的实践活动中呈现出了多层意涵:在价值理念上,强调“政府引导”和“稳步推进”的思想;在目标追求上,把“试点”作为改革的一项任务内容,乃至一种重要的方法,借此来达成降低职业教育改革实践过程中的风险和成本的目的;在实施方式上,内嵌并借助于国家行政体制力量来推进,多采用“自上而下”“自下而上”或“上下结合”的形式。因此,在职业教育产教融合语境下,“试点”可被界定为:国家相关部门为积累职业教育改革经验或实现某种政策目标,以特定方式在一定时期和范围内开展的具有探索与试验性质的教育治理活动。

(二) 职业教育产教融合语境中“试点”的价值功能

作为推动职业教育产教融合深化改革的关键工具和机制,“试点”的重要价值功能及其逻辑遵循已在众多的政策制度实践中得到明确和验证。首先,试错。即在宏观教育环境不明朗且教育政策后果难以预测的情况下,国家相关部门有计划地引导地方或职业院校开展小范围内的产教融合试验项目和活动。这种“试错型试点”的逻辑在于——地方政府或

职业院校在宏观政策架构中拥有更大的自由裁量权,可以根据需要来决定产教融合试点的对象、范围以及步骤,乃至“进一步规范与矫正‘错位’‘越位’与‘脱轨’的政策”^[16],有助于最大程度降低政策执行风险,扩大改革的一致性共识,为相关部门提供经验借鉴和可行的政策工具。其次,验真。即对已有或正在实施的职业教育产教融合政策方案开展正确性的检验。在现实中,虽然职业教育管理者和决策者们通过前期的探索已积累了一定的经验,但产教融合是一个涉及产业、教育、科技以及人才等诸多复杂要素的系统和领域,^[17]会使那些成功政策的“移植”和“扩散”仍然存在较大的不确定性风险,故而为防止政策推广的失败,需要再次进行有效性验证,即验真逻辑。最后,知识生产。在职业教育政策领域,试点活动的存在和开展无疑有助于降低政策后果风险,提出可行的政策工具以及回应地方政府和职业院校的产教融合发展需求。不论是“试错型试点”还是“验真型试点”,均遵循“推进—总结”的一般性模式。且由于职业教育产教融合具有明显的跨界性、融合性特征,其开展的政策试点更注重吸收、整合分散在政府、产业、行业、企业、学校等领域的信息,而这也正是一个基于政策学习所进行的知识生产过程,体现出了明显的知识逻辑。总而言之,职业教育产教融合语境中的“试点”包括“试错”“验真”以及“知识生产”等多重价值功能以及逻辑遵循,这也恰恰构成了驱动职业教育可持续发展的重要保障和支撑因素之一。

三、研究设计

(一)研究方法

案例研究可用于描述、解释以及探索事物等多种研究目的,尤其适用于探讨事物发生的过程、机制及其影响要素。^[18]本研究采取一种探索性案例研究方法,以国家产教融合的相关试点城市作为研究案例,通过分析试点政策在不同时期的条文内容和试点城市在不同阶段的建设举措,深入探索职业教育领域内试点执行的过程与机制。2017年,国务院办公厅颁布的《关于深化产教融合的若干意见》首次提出国家产教融合试点城市,明确表示支持若干有较强代表性、影响力和改革意愿的城市、行业、企业开展产教融合建设试点。^[19]自此,国家产教融合试点城

市开始走入大众视野,率先带动一批先进职业院校、行业和企业结构性转型,其指向的是教育集聚、产业集聚,富有锐意进取的精神和创新创业的能力,走在改革前沿的现代化城市。^[20]时至今日,国家产教融合试点城市已经成为国家促进人力资源供给侧结构性改革,打通教育链、人才链与产业链、创新链壁垒,全面深化产教融合的关键途径。

(二)案例选择

本研究之所以选取国家产教融合试点城市作为研究对象进行考察,有以下考量。一是完整性。职业教育产教融合试点城市基本经历了一个完整的“政策提出—政策执行—政策扩散”循环往复的过程,便于深入系统地考察职业教育治理实践中“试点”的运行过程及其内在机制。二是代表性。产教融合既是“三融合”的分支之一,也是深化职业教育体系建设的内在逻辑和实践要求,在职业教育发展中具有突出重要性和代表性,因此可作为考察职业教育政策执行的重要窗口。三是典型性。国家产教融合试点城市从2022年的21个^[21]不断增加到2025年预期建成的约50个^[22],使得这一研究对象的资料可获得性强且典型性辨识度高,与研究视角高度契合。同时,为对主题及其内容进行深入研究,本研究还呈现了有关职业教育产教融合试点城市建设中涉及中央和地方的政策情况,以此对职业教育产教融合的试点过程样态展开分析,以更全面客观回答以下几个问题:国家产教融合试点城市是怎样从局部试验到扩大铺开的?国家产教融合试点在职业教育场域下是如何运行的?蕴含着什么样的内在机制?

四、“试点”的运行过程及其内在机制

(一)“先试先行”阶段:试点的局部展开

1. 规划与宣传:强意义下的制度规约与弱意义下的舆论诱致

国家产教融合试点城市遵循自上而下模式,即国家发出政策试点的行政指令,旨在测试政策方案或者探索实现机制。^[23]规划与否以及合理性程度往往决定了政策试点的成败。众所周知,央地关系深刻影响着职业教育发展,故国家在向地方下达明确行政指令前往往需要较长时间的统筹规划,以确保产教融合城市试点政策顺利推进。因此,规划是政策试点的第一步。2017年颁布的《国务院办公厅关

于深化产教融合的若干意见》指出,用10年左右时间推动教育和产业统筹融合、良性互动的发展格局总体形成,并第一次提出“开展产教融合建设试点”构想。尽管此时尚未形成具体可操作性的政策指令,但是中央已经向地方释放出建设产教融合试点的政策信号。2019年,国家发展改革委继续对产教融合试点城市工作统筹部署、协调推进,在《国家产教融合建设试点实施方案》中提出“充分发挥城市综合承载改革功能,以城市试点为基础,突出城企校联动,统筹开展行业、企业试点”^[24],并公布第一批国家产教融合试点城市的具体地区范围。此时政策条文从宽泛模糊趋于清晰具体,不仅在试点目标、试点对象、试点任务等多个方面作出详细规划,而且增加了政策激励作为“软推动力”加速地方试点工作的实施。2023年颁布的《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》则是对产教融合建设试点规划的拓展和深化。宣传,即对试点工作的解释说明和传播宣扬,一般由宣传部门和其他业务部门协作进行,贯穿整个试点推进过程。^[25]在产教融合试点城市总体方案出台之后,为了获得下级政府、相关部门和群众对政策关键性问题的理解和支持,往往通过“答记者问”和“试点方案解读”两种方式对政策蓝本进行更细致的阐述和解读。以《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》为例,2023年6月13日,国家发展改革委召开新闻发布会,邀请教育部、财政部、人力资源和社会保障部的相关负责人对政策进行解读,并发布新闻稿《产教融合如何变“一头热”为“两头甜”》;6月30日发布专家解读《构建产教深度融合发展新格局增强高质量发展新动能》。二者不同之处在于:“答记者问”更加通俗易懂,旨在向群众提供信息,争取他们对产教融合试点城市工作的支持;“专家解读”更加专业简练,注重从专业角度对中央建设产教融合试点城市的意图进行深度剖析。

合法性机制会诱导或迫使组织接受其嵌入的制度环境中建构的广为接受的社会事实。^[26]地方政府积极落实产教融合建设试点政策,既是强意义下的制度规约,又是处于弱意义下的舆论诱致,是其囿于外部环境寻求合法性的结果。因此,在政策实施的初始阶段,中央重视以政治与经济双重激励作为驱

动力快速推动产教融合试点政策自上而下地推进,并营造良好的舆论环境以减少地方政府开展试点工作的阻力,便于后续组织多部门协同开展产教融合试点城市的工作。

2. 选点与设计:中央科学性统筹布局与地方创造性知识生产

在中央总体规划出台之后,面临的一个重要问题就是选点——选择开展试点的地区或者部门。选点关系到当前政策能否顺利实施甚至整个试验的成功与否。国家产教融合试点城市通过“中央选择+地方推荐”的方式产生,这种选点方式能满足中央整体战略规划,又结合了地方实际发展情况。具体来看,第一批产教融合试点城市是由中央选定的负责首批国家产教融合型城市的有关省、自治区、直辖市和计划单列市推荐产生,省级政府推荐一个试点城市,直辖市推荐一个市辖区或国家级新区作为试点核心区,计划单列市整体纳入试点。^[27]由此可见,选点遵循典型性和全局性的原则。试点城市不仅能够代表区域内的大部分城市,在所在区域有一定的影响力和带动力,更重要的是符合中央对全国职业教育产教融合的总体规划。试点城市分布在全国各地,在创新探索的过程中迸发出“星星之火”,最终形成产教融合改革的“燎原之势”。选取合理的试点布局不仅对解决当地产教融合顽疾有实践价值,而且能为开展全局性的产教融合改革积累经验、提供参考。对中国而言,中央和地方是典型的委托—代理关系,中央政府根据明示或者隐含的契约指定地方政府为其服务,并赋予其一定的决策权和资源。^[28]由于有限理性和信息不对称性等,中央政府作为“委托人”颁布的政策往往有较高的模糊性,这就赋予了地方政府即“代理人”极大的自由裁量权。也正因如此,“代理人”才能根据地方情况和政治偏好制定出具体操作方案——设计。以柳州市为例,它是国家公布的第一批产教融合试点城市,亦是广西最大的工业城市,产业特色明显,拥有上汽通用五菱汽车股份有限公司、广西柳工集团有限公司、广西柳州钢铁(集团)公司等大型企业。2022年7月31日,柳州市人民政府办公室为贯彻落实中央和广西壮族自治区要求,根据自身“桂中商埠”的地方特色,制定《柳州市国家产教融合试点城市建设工作方案》,提出构建

“3+3+1”的目标产业体系,即构建以“汽车+工程机械+轻工”为龙头的先进制造业产教融合体系,构建以“智能轨道+智能电网+生物制药”为龙头的战略性新兴产业产教融合体系,构建以工业设计、大数据为重点的配套服务体系。^[29]中央政府作为委托方天然处于信息劣势,而处于信息优势的代理方柳州市人民政府根据国家对产教融合试点城市建设的区域发展战略和产业布局,结合地方产业优势和新兴发展趋势,设计出“政府领航、双元一体、教产相伴、融合发展”的职业教育柳州模式。

政策试点是议题驱动的知识生产行动。产教融合试点城市建设是一个社会性政策议题,决策系统掌握知识的筛选权、整合权,将知识的搜寻权、创造权赋予试点项目的执行者,形成了试验驱动的知识共同生产机制。^[30]事实上,产教融合试点城市作为知识生产的先行者,根据中央提出的模糊性目标形成结构化知识体系。具体来说,试点城市自主构建产教融合议题学习网络,职业院校、企业、社会组织在该话语语境中分享知识、创造概念,地方政府进行知识整合,提炼结构性知识,出台地方产教融合试点建设方案。与某些综合性大学比较,职业教育与地方或区域的社会经济发展或行业产业的关系更加密切,具有更强的地方性。^[31]因此,在设计阶段中央政府格外注意给予产教融合试点城市更大的“自主裁量权”,方便其因地制宜、因时制宜地创新设计,科学布局。

(二)“由点到面”阶段:试点的扩大铺开

1. 总结与学习:中央传递政策信号与政治偏好调控试点进程

总结是学习的前提,学习是总结的目的,一般是中央政府召集典型试点方在试点工作全部结束时对整个试点工作开展全面回顾,针对行之有效、有借鉴学习价值的做法在全国复制推广。总结与学习实际上是一种决策者的注意力调控机制,对优秀典型的试点案例给予优先关注,向新的试验点传递中央的政策信号,以凝聚动力、强化理念,形成创新的扩散效应,推动国家产教融合试点城市改革不可逆地进行。《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》明确提出要“强化经验推广”:各地推动职业教育产教融合的有效措施,要及时在省

域范围内推广;对具有重大示范效应的改革措施,要及时向中央报送;对实践证明有效且可制度化的经验,要及时总结提炼,符合条件的在全国复制推广。^[32]除此之外,2023年6月19日—20日,全国职业教育产教融合经验交流现场会在四川省宜宾市召开。会上典型省份、城市、企业对深化职业教育产教融合的好经验和好做法进行推介,通过“聚光灯”效应强化了全国产教融合试点城市深化改革的驱动力。^[33]

政策扩散是指一种政策活动从某一地区或组织扩散到另一地区或组织,从而被新的公共政策主体采纳推行的过程。^[34]中央政府通过对产教融合试点城市经验的总结与学习,提炼出值得推广的制度性成果,向地方传递了政策偏好信号,加快了政策的横向扩散。试点城市受到学习、竞争、模仿机制的驱动,^[35]会高度关注国家推介的典型试点城市,对地方产教融合试点的下一步工作进行调整。由此可见,产教融合试点建设虽然是地方政府依据自身政治偏好和地方实际情况执行中央指令的主动性行为,但在试点过程中地方政府出于与同级政府的竞争需要和打造优秀政绩的政治需求,则会不断揣摩中央的政策意图,因此试点最终体现的仍然是中央政府的政策偏好,不会偏离决策者的总体目标。^[36]总的来说,总结与学习工作虽然仅仅是一种软性的“政策信号”,但却是产教融合试点城市了解中央意图的重要通道,也是中央政府宏观调控试点方案的重要手段。

2. 部署与扩点:“吸纳—辐射”机制对纵向府际关系的作用

部署是统筹规划扩点的前期准备工作,而扩点则是在第一轮试验点取得成效经验后,以此为参考增加新的试验点。由于已经有了先前试点的探索,部署往往主要是对症下药,为之后扩点工作扫清障碍,并给出真金白银的支持政策让产教融合试点城市从“大有可为”变成“大有所为”。具体来说,先前产教融合试点工作推进过程中遇到最大的问题是“校热企冷”。因此,中央明确提出允许企业以资本、技术、管理等方式依法嵌入职业院校办学,并打出“金融+财政+土地+信用”的政策“组合拳”,让产教融合型企业真正得到权力、尝到甜头。^[37]周望提出“政策试点”过程可以简化为“吸纳—辐射”的核心架构,第一个阶段是上级政府对下级政府政策试点

成果的“吸纳”,第二个阶段是将吸纳优化后的政策方案进行“辐射”式推广。^[38]事实上,扩点就是对“吸纳”了地方经验的政策开展复制推广的“辐射”过程。聚焦产教融合政策试点过程,2021年,国家发展改革委铺开产教融合试点城市建设工作。此后,中央梳理总结已有试点城市经验做法后,启动遴选第二批国家产教融合试点城市。^[39]由此可见,扩点的必要前提是对第一轮产教融合试点城市经验完成“吸纳”,对旧政策进行替代更新,这样才能顺利推进政策试点“由点到面”地扩大铺开工作。事实上,扩点并不意味着“吸纳”的结束,“吸纳”与“辐射”交叉进行直至扩点工作结束。中央在启动第二批产教融合试点城市扩点的同时,也在不断吸纳地方政策选项加入政府方案,在央地互动的过程中不断完善产教融合试点政策和推进产教融合试点城市建设。受中国政治体制的影响,“纵向府际关系”维度在政策扩散的过程中作用较为突出、影响力较大。^[40]因此,为保障政策试点“由点到面”地顺利铺开,中央政府密切关注产教融合试点城市落实情况与进展,并在必要时给予地方政府回应与反馈,通过政府间纵向上的上下层级联动确保在政策扩散的过程中产教融合试点城市建设的“可控性”和“稳定性”。

中央政府的“推动力”,是中央政府对整个试点成功推广过程的参与和干预程度,是推动试点成果扩散进程的力度。^[41]通常而言,作为理性经济人的政府部门更青睐那些带有经济属性的公共政策,而职业教育产教融合政策则是一种相对消耗地方财政资金且短时间难以取得明显经济效益的政策。因此,地方政府主动采纳政策的内驱力不强,中央政府为推动政策扩散需要在试点前期施加较强推动力,故而“强行政指令”和政治激励成为驱使试点政策创新扩散的重要机制。

五、结论与讨论

本研究分析了“试点”在职业教育产教融合中所具有的概念内涵、价值功能以及相应的运行过程、内在机制。总体而言,本研究主要得出了以下结论。

第一,职业教育产教融合语境下的“试点”具有丰富内涵。“试点”可被理解为国家相关部门为积累职业教育改革经验或实现某种政策目标,以特定方式在一定时期和范围内开展的具有探索与试验性质

的教育治理活动。此外,产教深度融合发展从蓝图擘画化为美好现实,彰显了“试点”作为职业教育政策执行工具的适用性和有效性。首先,以较小成本和较低风险容许职业院校或企业等政策执行主体在“尝试”和“犯错”中对产教融合模式“大胆创新”;其次,为规避失败风险,通过“正确性检验”排除特殊性、偶然性、区域性因素影响,对产教融合成功试点案例进行大范围、全国性传播、推广与扩散;最后,自上而下的政策制定与自下而上的基层探索形成良性互动,完成对企业、职业院校、地方政府等多主体经验吸纳和产教融合政策再生产。

第二,国家产教融合试点城市经历了“规划与宣传—选点与设计—总结与学习—部署与扩点”的多阶段复杂递进过程。与其他政策试点过程相比,职业教育产教融合试点城市的开展不是线性的过程,而是动态的层层叠加递进。在国家加快推进现代职业教育体系建设背景下,试点研究可成为理解中国职业教育体制何以在服从国家职业教育统筹规划的前提下容纳制度渐进演变、创新机制的一个新增理论视角。厘清政策试点所处的不同时间节点,不仅有助于增进对产教融合试点政策扩散过程的系统理解,也为开展相关研究提供了过程性框架。

第三,中央政府统领下的职业教育政策试点具有多重机制。宏观上主要呈现为纵向政治势能驱动下的央地互动机制和横向“学习—竞争—模仿”机制驱动的地方互动机制;微观上还存在决策系统施压下的知识生产机制。事实上,政策试点既是国家治理的一种制度安排,也是决策者在与试点方及相关主体交流互动的过程中进行知识生产的过程。^[42]“试点”作为职业教育政策执行的一项重要机制,不仅是产教融合顶层设计借助纵横交织的府际关系网络传导到地方并汲取地方经验的治理过程,而且是地方政府受到决策层施压后,根据产教融合这一公共议题构建学习网络、增进利益相关者分享交流不同来源的知识、完善产教融合政策知识合作生产机制的过程。

第四,中央政府“推动力”和地方政府的“创造力”在驱动产教融合试点政策扩散和再造的过程中发挥着更为重要的作用。职业教育产教融合政策消耗地方财政资源多,经济效益产出慢,因此地方政府

在政策试点前中期主动采纳新政策的意愿较低。而借助中央政府试点推广过程中的“推动力”,即通过“强行政指令”、政治激励的直接和间接方式可加快产教融合试点政策扩散的进程。在职业教育政策执行的过程中,中央政府的“推动力”并非越强越好,而是要在基本贯彻中央意志的前提下保障地方政府探索的空间。因为“地方性”是职业教育的重要特点之一,是产教融合的落脚点。^[43]职业教育产教融合试点城市的建设要服务地方产业,回应地方需求,这要求地方政府应根据实际情况开展基层探索和创新。

诚然,本研究还存在一定局限性,主要体现在以下方面。一是单案例研究局限。职业教育产教融合中不同类型政策的试点逻辑存有差异,但本研究并未对此进行比较分析。二是资料获取有限。囿于个人能力和客观条件,难以搜集到所有的相关数据,进而导致后续分析可能存在偏差,因为在产教融合试点城市建设过程中的失败案例往往不被宣传报道,该部分资料的缺失可能会影响对“试点”从局部展开到扩大铺开的总体认识。而上述局限和不足,将是后续研究将要重点关注和探讨的内容。

参考文献:

- [1] XU C. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. *Journal of economic literature*, 2011(4): 1076 - 1151.
- [2][25][38]周望. 中国“政策试点”研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2013: 17. 90. 113.
- [3][11]崔志钰, 陈鹏, 倪娟. 职业教育政策试点: 逻辑特点、问题解析与改革建议[J]. *西南大学学报(社会科学版)*, 2021(5): 123 - 133, 225.
- [4] HEILMANN S, SHIH L, HOFEM A. National planning and local technology zones: experimental governance in China's torch program[J]. *The China quarterly*, 2013(216): 896 - 919.
- [5] CAI H, TREISMAN D. Did government decentralization cause China's economic miracle[J]. *World politics*, 2006(4): 505 - 535.
- [6]周望. 政策试点是如何进行的? ——对于试点一般过程的描述性分析[J]. *当代中国政治研究报告*, 2013(1): 83 - 97.
- [7]吴光芸, 周芷馨. 城市增长工具联盟: 青年发展型城市试点政策工具选择——基于我国45个试点城市的实证分析[J]. *城市问题*, 2023(11): 15 - 24.
- [8]康镇. 政策试点的实验主义治理逻辑与转型进阶[J]. *求实*, 2020(4): 56 - 69, 111.
- [9]夏卫红. 职业教育“1+X”证书制度试点: 提出、运行及推动路径[J]. *太原城市职业技术学院学报*, 2022(5): 42 - 44.
- [10]芦艳. 我国高等职业教育试点: 成效、限度与反思[J]. *职教论坛*, 2021(11): 6 - 12.
- [12]李阳, 潘海生. 发起方式与政策空间: 职业教育政策试点的分析框架[J]. *中国远程教育*, 2024(5): 25 - 34, 72.
- [13]教育部. 教育部关于开展现代学徒制试点工作的意见[EB/OL]. (2014 - 08 - 27) [2024 - 03 - 01]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/s7055/201408/t20140827_174583.html.
- [14]教育部. 教育部等四部门印发《关于在院校实施“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点方案》的通知[EB/OL]. (2019 - 04 - 10) [2024 - 03 - 01]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_953/201904/t20190415_378129.html.
- [15][22]中国政府网. 国家发展改革委等部门关于印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023 - 2025年)》的通知[EB/OL]. (2023 - 06 - 08) [2024 - 03 - 01]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6886061.htm.
- [16]潘海生, 宋亚峰, 王世斌. 职业教育产教融合政策框架建构与困境消解[J]. *吉首大学学报(社会科学版)*, 2019(4): 69 - 76.
- [17]潘海生, 张玉凤. 职业教育产教融合复杂禀赋、内在机理与运行机制研究[J]. *西南大学学报(社会科学版)*, 2023(4): 176 - 186.
- [18]陈宇, 孙泉坤. 政策模糊视阈下试点政策执行机制研究——基于低碳城市试点政策的案例分析[J]. *求实*, 2020(2): 46 - 64, 110 - 111.
- [19]中国政府网. 国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见[EB/OL]. (2017 - 12 - 19) [2024 - 03 - 13]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [20]李新生. 产教融合型城市: 内涵价值、建设困境与发展路径[J]. *中国职业技术教育*, 2023(10): 71 - 81.
- [21]教育部. 教育部召开新闻发布会介绍中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于深化现代职业教育体系建设改革的意见》有关情况[EB/OL]. (2022 - 12 - 27) [2024 - 03 - 13]. http://www.moe.gov.cn/fbh/live/2022/55031/twtd/202212/t20221227_1036552.html.
- [23]韩双森, 谢静. 中国教育政策试验式改革: 一个分析性框架[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2022(8): 109 - 121.

[24][27]国家发展和改革委员会. 国家产教融合建设试点实施方案[EB/OL]. (2019-10-09)[2024-03-15]. <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201910/W020191024567310336296.pdf>

[26]周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003:74-75.

[28]张权. 宏观环境变迁与“政策试点”逻辑演化[J]. 中国发展观察,2021(21):73-75.

[29]柳州市人民政府办公室. 柳州市人民政府办公室关于印发《柳州市国家产教融合试点城市建设工作方案》的通知[EB/OL]. (2022-09-01)[2024-03-01]. http://www.liuzhou.gov.cn/zwgk/zcwj/lzb/202209/t20220901_3129513.shtml.

[30][42]李娉,杨宏山. 科学检验与多元协商:政策试验中的知识生产路径——基于Y市垃圾分类四项试点的比较分析[J]. 公共管理学报,2022(3):71-83,170.

[31][43]谢维和. 把职业教育的事想清楚——兼谈职业教育的地方性[J]. 中国职业技术教育,2022(6):5-10.

[32]国家发展改革委. 国家发展改革委等8部门联合印发《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》[EB/OL]. (2023-06-13)[2024-03-13]. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/jd/jd/202306/t20230613_1357514.html.

[33]国家发展改革委. 国家发展改革委组织召开全国职业教育产教融合经验交流现场会[EB/OL]. (2023-06-20)[2024-03-15]. https://www.ndrc.gov.cn/fggz/202306/t20230620_1357703.html.

[34]李兆友,郑晓敏. 试点政策的模糊性与扩散模式分析——一个新的解释框架与实践样态[J]. 求实,2022(6):26-36,108.

[35]MARSH D, SHARMAN J C. Policy diffusion and policy transfer[J]. Policy studies,2009(3):269-288.

[36]MEI C, LIU Z. Experiment-based policy making or conscious policy design? the case of urban housing reform in China[J]. Policy sciences,2013(3):321-337.

[37][39]新华社. 让职业教育产教融合真正成为产业发展的“助推器”——解读《职业教育产教融合赋能提升行动实施方案(2023-2025年)》[EB/OL]. (2023-06-14)[2024-03-15]. https://www.gov.cn/zhengce/202306/content_6886174.htm.

[40]杨佳锋,杨嵘均. 数字乡村战略实施的政策扩散、梗阻及其疏解[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版),2022(4):67-73.

[41]周望. 如何“由点到面”?——“试点—推广”的发生机制与过程模式[J]. 中国行政管理,2016(10):111-115.

Case Study on the Implementation of the "Pilot" Mechanism for Integration of Industry and Education Policy

Huang Juchen Huo Shengjun

Abstract: "Policy pilot" is a localized governance mechanism that can serve as a research perspective for understanding the process of vocational education policies in China. In the context of vocational education industry education integration, "pilot" as an exploratory and experimental educational governance activity has rich connotations and multiple value functions of "trial and error", "verification of truth", and "knowledge production". The research adopts an exploratory case study method, based on the examination of the experience of national pilot cities for the integration of industry and education, clarifying the process and mechanism of implementation. It is found that the pilot cities have gone through a multi-stage gradual process of planning and publicity, site selection and design, summary and learning, deployment and expansion. On a macro level, it presents a central local interaction mechanism driven by vertical political potential and a local interaction mechanism driven by horizontal learning, competition, and imitation. On a micro level, there is also a knowledge production mechanism under the pressure of decision-making systems; In addition, the "driving force" of the central government and the "creativity" of local governments are key variables driving the diffusion and reconstruction of pilot policies.

Key words: vocational education policy; policy pilot; pilot cities for integration of industry and education; mechanisms