

政策工具视角下促进民办中职学校协同发展的支持策略研究

——以贵阳市为例

陈悦 周绍艳 周小进

贵阳市华希医药健康职业学校 贵州 贵阳 550085

【摘要】：在深化现代职业教育体系建设背景下，民办中等职业学校作为我国职业教育体系的重要组成部分，其高质量发展亟需制度性支持。本文基于 Howlett 与 Ramesh 提出的政策工具三分法（供给型、环境型、需求型），构建分析框架，系统梳理当前促进民办中职学校协同发展的政策实践，并以贵阳市华希医药健康职业学校等典型个案为切入点，剖析政策工具运用中存在的结构性失衡、协同机制缺失与执行效能不足等问题。研究发现，当前政策过度依赖环境型工具，供给型工具投入不足，需求型工具激活乏力，制约了校企、校校、区域间协同发展。据此，提出优化政策工具组合、强化多元主体协同、完善制度保障体系等策略建议，为民办中职教育高质量发展提供理论支撑与实践路径。

【关键词】：政策工具；民办中职学校；协同发展；职业教育；支持策略

DOI:10.12417/2705-1358.26.03.021

近年来，国家高度重视职业教育发展，《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》等政策文件相继出台，明确提出“鼓励和支持社会力量兴办职业教育”“推动职业教育与产业深度融合”^[1-2]。在此背景下，民办中等职业学校（以下简称“民办中职”）凭借机制灵活、贴近市场、服务地方等特点，在培养技术技能人才、服务区域经济社会发展中发挥着不可替代的作用。然而，相较于公办中职，民办中职在资源获取、政策支持、社会认可度等方面仍处于弱势地位，尤其在“协同发展”方面面临诸多障碍。所谓“协同发展”，是指学校与企业、行业、其他院校及社区等多元主体之间，在资源共享、课程共建、师资互通、实习实训、技术研发等方面形成良性互动与深度合作，从而提升整体办学质量与服务能力^[3]。如何通过科学有效的政策设计，激发民办中职参与协同发展的内生动力？

1 理论基础与分析框架

1.1 政策工具理论概述

政策工具（Policy Instruments）是为达成特定公共政策目标而选择和运用的具体手段、技术和机制的总称，是连接政策意图与政策效果的关键桥梁。在众多分类体系中，加拿大政治学者 Michael Howlett 与 M. Ramesh 于 1995^[4]年提出的三分法因其简洁性与解释力而被广泛采纳。该理论将政策工具划分为以下三类：（1）供给型工具（2）环境型工具（3）需求型工

具三类工具并非孤立存在，而是相互补充、动态调适的有机整体。理想状态下，应形成“供给—环境—需求”三位一体的政策工具组合，以实现政策效能最大化。

1.2 分析框架构建

本文以政策工具三分法为基础，构建“政策工具—协同发展维度—支持策略”的三维分析框架（见图1）。其中，协同发展维度包括：校企协同、校校协同、区域协同；政策工具维度对应三类工具；支持策略则是在诊断问题基础上提出的优化路径。

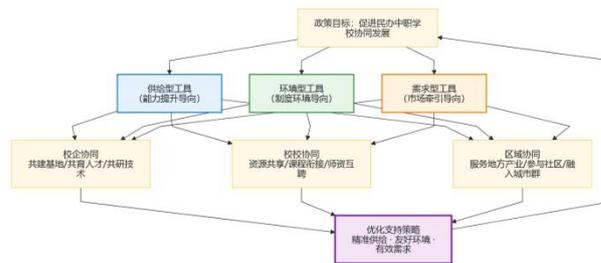


图1 政策工具视角下民办中职协同发展支持策略分析框架

2 民办中职学校协同发展的现实困境

贵阳市作为贵州省会，近年来在大数据、大健康、先进装备制造等新兴产业领域发展迅速，对技术技能人才的需求日益旺盛。截至 2024 年，全市共有民办中职学校 12 所，约占全市

作者简介：陈悦（1987.01.07-）女，汉族，吉林松原人，本科，讲师，研究方向：教育管理和护理学。

中职学校总数的35%，主要集中在医药健康、信息技术、现代服务等与地方支柱产业高度契合的领域^[5]。以贵阳市华希医药健康职业学校为代表的部分优质民办中职，积极探索产教融合路径，取得了一定成效。然而，深入观察其发展轨迹，可以发现其在迈向深度协同的过程中，普遍面临着以下共性困境：

2.1 资源禀赋薄弱，协同基础不牢。民办中职的“民”字属性决定了其经费来源主要依赖学费收入和少量社会资本，缺乏持续、稳定的公共财政输血。这直接导致了其在硬件和软件上的双重短板。一方面，实训设备更新迭代缓慢，难以跟上产业升级和技术革新的步伐；另一方面，师资队伍稳定性差，“双师型”教师（既具备理论教学能力，又拥有丰富实践经验的教师）比例远低于国家标准^[6]。以华希学校为例，尽管其与本地多家知名医院、药企建立了合作关系，但因缺乏专项资金支持，无法与企业共建高水平、智能化的共享型实训基地，合作往往停留在接收学生顶岗实习的浅层阶段，无法深入到课程开发、技术研发等核心环节。

2.2 政策激励不足，企业参与意愿低。虽然国家层面反复强调“金融+财政+土地+信用”的组合式激励，但在地方执行层面，这些政策常常落空。贵阳市的相关配套政策多为原则性、倡导性的表述，如“鼓励企业参与”“支持校企合作”等，缺乏具体的量化指标、可操作的实施细则以及强有力的激励措施^[7]。企业作为理性经济人，参与职业教育意味着要投入场地、设备、人力和时间，成本高昂且回报周期漫长且不确定。若无切实的税收减免、专项补贴、用地优惠或社会荣誉等正向激励，也缺乏对“搭便车”行为的有效约束，企业的积极性自然难以被充分调动，导致“校热企冷”的局面长期存在。

2.3 协同机制碎片化，缺乏系统整合。当前的协同合作多呈现“点对点”“项目制”的特征，缺乏一个由机构主导、多方参与的区域性统筹协调平台。例如，贵阳市尚未建立起统一的“职业教育产教融合信息服务平台”，导致学校找不到合适的企业，企业也找不到匹配的学校，信息壁垒森严。这种碎片化的合作模式不仅效率低下，还容易造成资源的重复建设和浪费，无法形成规模效应和集群优势，更难以应对区域产业链的整体人才需求。

2.4 社会认知偏差，影响协同发展生态。根深蒂固的社会偏见是民办中职发展的另一重枷锁。在许多家长和学生心中，民办中职仍被贴上“低层次”“兜底教育”甚至“营利性机构”的标签。这种认知偏差直接削弱了学校的生源质量和社会吸引力，进而影响了其吸引优质企业、行业组织等高端合作方的能力，形成了“社会低认同—合作方质量不高—办学质量难提升—社会认同度更低”的恶性循环，严重阻碍了健康协同生态的构建。

3 政策工具视角下的现状分析

运用 Howlett 与 Ramesh 的三分法，对现行支持民办中职协同发展的政策进行归类审视，可以清晰地看到其内在的结构失衡。

3.1 供给型工具：投入不足，精准性欠缺。地方机构对民办中职的财政支持普遍采取“以奖代补”的形式，覆盖面窄、资金额度小，且多用于改善基本办学条件（如校舍安全、消防设施等），极少有专项资金用于支持协同育人项目^[8]。

3.2 环境型工具：重规范轻激励，刚性有余柔性不足。环境型工具是当前应用最为广泛的政策类型。《贵州省职业教育条例》《贵阳市民办教育促进办法》等地方性法规规章均对校企合作提出了原则性要求^[9]。然而，这些政策文本普遍存在“三多三少”问题：倡导性语言多，强制性规定少；宏观指导多，微观操作细则少；义务性要求多，权利性保障和激励性措施少。

3.3 需求型工具：市场牵引力弱，应用场景有限。需求型工具在支持民办中职方面几乎是最为薄弱的一环。比如在贵阳市2023年的“产教融合型企业”认定工作中，获得认定的企业其合作对象绝大多数为公办院校，仅1家与民办中职合作，这充分暴露了需求侧政策对民办学校的制度性忽视^[10]。没有稳定、可靠、有保障的“出口”，学校自然缺乏动力去进行深度的、前瞻性的专业建设和人才培养改革。

4 优化支持策略：基于政策工具组合的协同治理路径

针对上述问题，本文提出以下策略建议，旨在构建“精准供给—友好环境—有效需求”三位一体的政策支持体系。

4.1 强化供给型工具：夯实协同发展能力基础

（1）设立民办中职协同发展专项基金：建议贵阳市财政每年安排专项资金，重点支持民办中职与企业共建产业学院、实训基地、技术研发中心。（2）构建区域性职业教育资源共享平台：由市教育局牵头，整合公办、民办中职及企业资源，建设“贵阳市职业教育协同创新云平台”，实现课程资源、实训设备、师资信息的在线共享与预约使用，降低协同成本。（3）实施“双师型”教师协同培养计划：联合本地高校、龙头企业，开展“校—企—校”三方师资互聘，相关机构给予交通、课酬等补贴，提升民办中职教师实践教学能力。

4.2 优化环境型工具：营造公平包容的制度生态

（1）完善法规细则，增强政策可操作性：在《贵阳市民办教育促进办法》中增设“协同发展”专章，明确校企双方权责、知识产权归属、利益分配机制等，减少合作法律风险。（2）建立“白名单+信用激励”机制：对积极参与协同育人的民办中职和企业纳入“产教融合白名单”，在项目申报、评优评先、

融资贷款等方面给予优先支持,并纳入社会信用体系予以正向激励。(3)推行差异化监管与分类指导:改变“一刀切”监管模式,对医药健康、大数据等贵阳特色产业领域的民办中职,实施“包容审慎”监管,允许其在课程设置、学制安排上适度创新。

4.3 激活需求型工具:拓展市场应用场景

(1)相关机构扩大购买服务范围:将民办中职纳入职业技能培训、乡村振兴人才培养、社区教育等购买服务目录,按实际培训人数或成果支付费用,稳定学校收入预期。(2)推广“订单式”人才培养采购:鼓励卫健、工信、人社等部门联合发布紧缺技能人才需求清单,通过采购方式委托民办中职定向培养,如“基层医疗助理”“康养护理员”等,实现“入学即就业”。(3)推动区域产业集群与学校集群对接:依托贵阳高新区、综保区等产业园区,组建“职业教育产教联合体”,由园区管委会牵头,组织企业与民办中职签订长期合作协议,形成“产业—专业—就业”闭环。

5 案例启示:贵阳市华希医药健康职业学校的实践探索

作为贵阳市民办中职的代表,华希学校近年来在政策支持下积极探索协同发展路径:

(1)校企协同:与贵州健兴药业、贵阳市妇幼保健院共建“医药健康产业学院”,企业提供设备与师资,学校定制课程,实现“教室即车间、课堂即诊室”。(2)校校协同:与黔南民族医学高等专科学校、毕节职业技术学院、贵州健康职业学院、贵州护理职业学院、安顺职业技术学院等开展“3+2”中高职贯通培养,与贵阳康养职业大学开展“3+4”中本贯通共享实验室与图书馆资源。(3)区域协同:参与“贵阳—贵安—安顺”职教联盟,承接农村劳动力转移培训项目。

然而,其发展仍受限于政策工具支持不足:如产业学院建设缺乏专项经费,企业导师无课酬补贴,订单班毕业生未纳入事业单位招聘范围等。这从微观层面印证了前文政策分析的结论。

6 结论与展望

民办中职学校的协同发展,不仅是教育问题,更是系统性的社会治理议题。本文基于政策工具理论,揭示了当前支持政策在工具配置上的结构性失衡,并提出以“组合优化、精准施策、多元共治”为核心的改进路径。未来,应进一步推动政策从“碎片化供给”向“系统性赋能”转变,从“被动响应”向“主动引导”升级。建议后续研究可结合定量方法(如政策文本计量、面板数据分析)验证政策工具组合对协同发展绩效的影响机制,为民办职业教育政策制定提供更坚实的实证依据。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国务院.国家职业教育改革实施方案[Z].国发(2019)4号.
- [2] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于推动现代职业教育高质量发展的意见[Z].2021.
- [3] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国职业教育法(2022年修订)[Z].2022.
- [4] Howlett,M.,&Ramesh,M.(1995).Studying Public Policy:Policy Cycles and Policy Subsystems.Oxford University Press.
- [5] 贵州省人民代表大会常务委员会.贵州省职业教育条例[Z].2020.
- [6] 陈友华,&邵文君.(2020).政策工具视角下我国职业教育产教融合的困境与出路.教育发展研究,40(19),68-74.
- [7] 李俊,&周海涛.(2021).民办职业教育高质量发展的政策支持体系研究.职业技术教育,42(28),45-50.
- [8] 石伟平,&林克松.(2018).供给侧结构性改革背景下职业教育产教融合的内涵、困境与路向.教育研究,39(12),115-123.
- [9] 贵阳市人民政府.贵阳市民办教育促进办法[Z].2018.
- [10] 贵阳市教育局.贵阳市教育事业统计公报(2024年)[R].2024.