『中國學』第85輯 (2023.12.31.) DOI http://dx.doi.org/10.14378/KACS.2023.85.85.23
pp.503-520. ISSN : 1229-9618

“双高计划”背景下广东省校企合作政策的文本研究
——基于McDonnell&Elmore政策工具的视角

曾火奇* · 尹万根**

【目 录】

1. 绪论
2. 先行研究
3. 研究方法
4. 研究结果
5. 结论与建议

【摘要】

随着国家经济的发展，技术人才的培养迫在眉睫。广东省作为中国第一经济大省，政府需要快速增强政策的合理性、实效性和实用性，充分发挥政策工具的中介、引导和推进作用。本研究借助新的视角，分析研究热点，对区域职业教育政策的改进可以提供一定的借鉴作用。本研究采用定性研究的方法，对“双高计划”背景下广东省校企合作政策的文本展开研究。基于McDonnell&Elmore政策工具的视角，构建“X轴”政策工具和“Y轴”人才培养模式要素的分析框架模型。使用WPS软件将有效的政策文本全文采集并转化，通过NVivo12Plus软件对政策文本进行严谨地编码及解析。通过先行研究及政策文本的词频分析，明确“双高计划”背景下广东省校企合作政策的关注重点。通过政策工具的使用及人才培养模式要素的比例分析，揭示现行政策的框架、特征和困境。通过政策内容、政策工具和人才培养模式要素三个方面，讨论现行政策的优化建议和未来进路。广东省校企合作政策的五种政策工具分布并不均衡，可见广东省现行校企合作政策需要及时调整比例，增强合理性，避免降低实效性。从人才培养模式要素的出现频次来看，方式要素占比最高，

* 曾火奇，第1作者，韩国加图立大学教育大学院博士研究生（vicmomoko1998@163.com）。
** 尹万根，通讯作者，韩国加图立大学教育大学院教授（yunmose@catholic.ac.kr）。

理念要素最低，因此在未来的政策制定中，应该提高理念要素的占比，灌输正确的价值观念，优化人才培养模式，增强政策的实用性。

【关键词】广东；双高计划；校企合作；政策工具；文本研究。

1. 绪论

随着我国经济的高速持续发展，国家的第十四个五年规划明确提出，要继续推进“教育强国”的基本国策，全国上下都要加大对教育的投入，增强高等职业技术教育实践性、实效性和实用性。根据教育部联合职业教育与成人教育司的发文 1)《对十三届全国人大第5562号建议的回复》，2019年到2035年这15年期间，我国技术型人才对于市场的需求，将达到每年约1300万的人才缺口，高级职业技术型人才缺口则将达700万，技术技能人才的培养迫在眉睫。2019年1月，国务院印发《国家职业教育体系改革与实施方案》，方案中明确提出，全国高等职业教育系统，将开始实施具有中国特色的高水平高等职业院校群，和具有中国特色的高水平高等职业专业群，高水平“院校群”+高水平“专业群”，简称“双高计划”，由此“双高计划”正式启动。经教育部审定，第一批“双高计划”院校群和专业群，一共197个。入选“双高计划”的院校，国家教育部和省教育厅都将加大政策支持力度，能够扩大学校办学自主权。广东省作为中国第一大经济省份，连续34年GDP高居中国第一，华为、比亚迪、大疆等大型企业都在广东落户，相关职业人才储备也急需跟上。广东省共有14个高职院校入选“双高计划”，全国占比7%。“双高计划”实施四年以来，2023年1月，教育部及相关单位联合发布《高等职业院校中期考核结果》，14所广东省“双高计划”职业院校，评价等级评为“优秀”的院校占了11所，“双高计划”职业院校优秀率达78.6%，同时4所广东省“双高计划”高职院校，入选国家教师教学发展指数前20名，全国占比20%，位列第一位。这样的成绩在全国的“双高计划”高职院校中，一骑绝尘，表现出色。同时，据谯欣怡等2)的研究，广东统计局2023年数据，广东民营企业在全省所有经济主体中占比超过95%，且提供了80%以上的城市就业岗位，此外民营企业也是广东高职毕业生就业去向的主阵地。为此，应不断加深与民营企业的合作深度，了解他们的技术人才需求和技术开发困境，通过广泛开展合作，提升社会服务绩效。广东省高

1) “对十三届全国人大第5562号建议的回复”，『教育部』，2020.10.15.，http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_zcs/202011/t20201110_499162.html [2023.10.15.]

2) 谯欣怡、许晓睿，「“双高”院校社会服务绩效评价及影响因素研究——基于178所“双高”院校2022年质量年度报告」，『高等职业教育探索』，2023，p.3.

等职业教育校企合作在政策的指导下逐渐形成了专业共同建设、人才共同管理、企业资源同享、社会责任同担的新局面。

14所广东省“双高计划”高职院校总共有分为两类，第一类是具有中国特色的高水平职业院校5所，覆盖校内大部分专业。第二类是具有中国特色的高水平专业群院校9所，这9所院校中共有立项的高水平专业群19个。这些广东省“双高计划”院校都位于珠江三角洲经济发达地区，校企合作工作开展良好，专业实训平台建设完备，学生的综合水平较高，毕业生就业率较出色，学校的社会知名度也较突出。这些院校可对接国家和区域的主导产业、支柱产业和战略性新兴产业。它们如下：

<表1> 广东省14所“双高计划”院校名单

序号	学校名称	所属性质
1	深圳职业技术学院	高水平学校
2	广东轻工职业技术学院	高水平学校
3	广州番禺职业技术学院	高水平学校
4	深圳信息职业技术学院	高水平学校
5	顺德职业技术学院	高水平学校
6	广东科学技术职业学院	高水平专业群
7	广东水利电力职业技术学院	高水平专业群
8	广州铁路职业技术学院	高水平专业群
9	东莞职业技术学院	高水平专业群
10	广东工贸职业技术学院	高水平专业群
11	广东机电职业技术学院	高水平专业群
12	广东食品药品职业学院	高水平专业群
13	广州民航职业技术学院	高水平专业群
14	中山火炬职业技术学院	高水平专业群

*资料来源：广东省教育厅网站

林海龙[3)]的相关研究发现，截至2019年，广东省内一共有独立办学的高职院校87所，其中公办设置的高职院校60所，民办设置的高职院校27所。广东高职院校总共在校生人数为759085人，为社会共输送了252026名毕业生，就业人数达到238198人，由此可见，高职院校为社会输送人才上发挥了非常重要的作用。广东省共有高职院校87所，其中14所“双高计划”高职院校，占比16.09%，相对而言占比较低，只有顶尖的14所高职院校可以入选“双高计划”，剩下的73所都是非“双高计划”内的普通高职院校。所以利用政策工具进

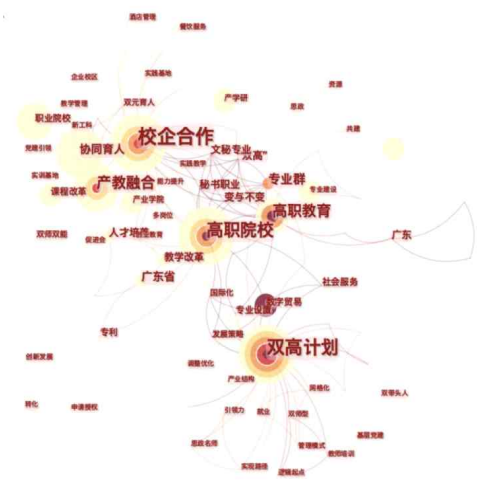
3) 林海龙，「“双高计划”视域下广东高等职业教育扩容提质研究——基于服务“双区”的发展思路」，『区域』，2020，p.2.

行分析“双高计划”高职院校的发展模式，通过优秀的“双高计划”高职院校作为榜样示范，影响其他的普通高职院校的建设与发展，此类研究对于推动普通高职院校的成长也具有重要的借鉴意义。

自2019年“双高计划”实施以来，对于高职院校的相关研究已经成为当下职业教育的研究热点。目前，关于广东省高等职业教育校企合作政策的先行研究相对较少，且大多是定性研究，主要围绕政策热点，政策内涵，政策执行，政策改进以及政策工具5个维度展开，但是，5个维度的融合研究较少，同时缺乏对政策文本的深度解析，因此，本文以我国高等职业教育的先驱广东省作为典型案例，以校企合作政策文本为研究对象，基于政策工具的视角，利用NVivo12Plus分析工具，对2019年后“双高计划”背景下广东省校企合作政策的文本内容进行深入研究。同时，由于先行研究中没有使用McDonnell&Elmore的政策工具对广东省的校企合作政策进行研究，因此本文在该领域具有一定的创新性。基于此，本研究提出以下研究问题：第一，通过相关政策文本的词频分析，明确“双高计划”背景下广东省校企合作政策的关注重点是什么？第二，“双高计划”背景下，分析校企合作政策的演进的动因、特征及困境是什么？第三，通过政策内容、政策工具和人才培养模式要素三个方面来思考其未来进路是什么，能为政府制定与优化相关政策提供哪些建设性意见？

2. 先行研究

<图1> 研究关键词聚类图



在政策热点方面。在中国知网以“双高计划”作为关键词分别进行检索，时间限定在2019年1月至2023年1月，共检索出52篇文献，剔除文件和会议记录以及报纸杂志，共41篇可用，将检索出的文献以Refworks格式导出，通过软件Citespace分析得出的关键词聚类知识图谱，如<图1>。

由<图1>可以看出，关键词与节点之间呈现相互对应关系，关键词频次与节点的幅度大小呈现正相关的关系，节点与节点之间的关联性又与连接的线条粗细呈现正相关的关系。关键词聚类中心越大，颜色越深，相关研究的频率就越高。

由<图1>结合关键词频次统计和中心性数值得出：“双高计划”、“高职院校”、“高职教育”、“校企合作”、“产教融合”位于前5位，由此可知，关于“双高计划”的研究热点主要围绕上面提及的5个领域展开。同时，这5个主要聚类关键词之间，与“双高计划”呈现直接链接的关键词为“高职院校”和“高职教育”，而“高职院校”和“高职教育”这两个关键词呈现直接链接的为“产教融合”和“校企合作”，由此可见相关研究呈现出：一级“双高计划”，二级“高职院校”和“高职教育”，三级“校企合作”和“产教融合”的研究链接模式。

在政策内涵方面。教育部[4]文件指出“双高计划”的相关政策，需要在要创新运行模式的基础之上，加快高等职业院校与产业人才培养的融合，以此提升服务产业与转型升级的能力”。吴宏宇[5]认为随着教育部提出并实施“双高计划”和国务院印发与推动《国家职业教育体系改革与实施方案》，高职院校与职业教育的发展开始上升为国家战略。可见，发展产学结合，精准对接区域需求，着力培养一批复合产业需求、具备技艺高超的技术技能人才已经迫在眉睫。黄庆[6]认为“双高计划”实施以来，对于高职院校的内涵提升以及高职教育办学水平的提升来说，这将是一个重要的契机。广东省在中国改革开放以来，已经成为重要的前沿阵地，在这一轮“双高计划”建设的浪潮中，省政府及教育厅应当重视其对应政策，对区域乃至国家发展战略的重要补充与支撑作用。任占营[7]认为在“模范校”“骨干校”“资优校”等优质学校评比项目之后，“双高计划”是国家在职教领域的又一重要政策设计，“促进教育改革、推动国家发展、具备中国特色、追赶世界水平”是“双高计划”高职院校的目标，这些高水平学校群和高水平专业群加强与企业的合作后，能够有效支撑国家区域间综合协调发展的大战略方针，能够有效推动配套产业极速转型升级的大发展体系。陈霞[8]认为“双高计划”所蕴含的“高水平”职业院校和“高水平”专业，具备两重涵义：一是参照对象并非发展水平较低的中等职业院校，而是发展水平较高，发展模式较为完善的普通本科高等职业院校；二是这里指出的高水平，是指知识以及技术层面的高深，也指所生产出的教育产品的品质处于高端。

在政策执行方面。陈小娟[9]认为从整体上看，广东省的5所“双高计划”建设的高职

---

4) “关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见：教职成〔2019〕5号”，『教育部』，2019.03.19.，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_737/s3876_qt/201904/t20190402_376471.html [2023.08.19.]

5) 吴宏宇，「“双高计划”实施背景下的音乐传播专业群“岗课赛证”融通研究——以广东文艺职业学院为例」，『广东职业技术教育与研究』，2022，p.2.

6) 黄庆，「“双高计划”视角下广东高等职业教育年度研究」，『区域』，2021，p.5.

7) 任占营，「科学把握“双高计划”中期绩效评价内涵」，『武汉职业技术学院学报』，2022，p.3.

8) 陈霞，「“双高计划”的内涵与价值研究——基于广东省的实践」，『南方职业教育学刊』，2023，p.6.

9) 陈小娟，「“双高计划”视域下高职院校专业设置与结构调整的路径选择——基于广东省“双高计划”建设院校的实证分析」，『专题』，2022，p.2.

院校，相对较好地遵循校企合作的相关政策，与企业合作紧密，专业类别的布局相对比较全面，专业设定安排与产业结构适配之间具有一定的协调性，可以较好地满足了区域经济发展以及社会协调分工，对于人才规格的多样化需求，推动职教水平的不断提升。任平等[10]的调查发现2020年广东省的高职院校较为完整地执行了校企合作相关政策，为社会共输送毕业生24.4万人次，其中有五分之一的高职毕业生来自14所“双高计划”高职院校。并且，2020年广东省的14所“双高计划”高职院校的毕业生就业率高达94.68%，比全省其他的普通高等职业院校的毕业生平均就业率高出5.39%，且绝大部分“双高计划”高职院校毕业生的就业率呈现逐年攀升之势，说明广东省内“双高计划”高职院校在技术技能人才的培养与社会供给方面表现良好，具备一定的引领作用。谢桂珊[11]认为“双高计划”背景下的校企合作职业教育模式，具有两方面的突出优点，一方面能够促进相关合作企业的持续进步，另一方面又能够反向再推动职教水平的不断提升，合作企业与职业院校能够相辅相成，加速形成一个完善且健康的职业教育内循环产业圈。

在政策改进方面。林培亮[12]认为相关校企合作政策的目标，若想促进学生能够快速地融入社会分工，能够充分地将自身所学的知识与技能在社会工作与立足岗位之中表现出来，校企合作的相关高职院校就需在增强学生实践教育与技能培训的同时，还需要为其提供更多的社会实践与企业实习的机会，确保学生所学的专业知识与技能能够在实践与实习中得到实际操作与应用。赖金志等[13]认为广东省“双高计划”高职院校在政策指导下，呈现快速发展之势。大多“双高计划”高职院校具有各自的传统优势专业，如信息工程、交通建设、机电工程和水利水电等。各“双高计划”高职院校应当抓住此次发展机会，在自己的这些优势学科的基础之上，通过整合一系列科研力量，突破新的发展。相关学科群需要加强创新性，科研新平台需要发挥实效性，各种科研力量相互配合，相互协作，实现资源重新整合，并将创新后资源运用到企业的发展中去。周桐等[14]认为在实施校企合作的相关政策中，如何推动产业发展与职业教育，高职院校和企业融合，应当是目前校企合作及产教融合研究者和实践者的关注重点，需从政策出发，形成“政、行、企、校”四主体合力，进一步推动“产业圈、人才圈和教育圈”的协调整合，进而实现校企合作，产教融合，育人协同的综合立体发展。

---

10) 任平、向薇，「“双高计划”背景下广东省高职院校社会服务水平现状研究——基于双高院校质量报告的分析」，『河北职业教育』，2022，p.2.

11) 谢桂珊，「“双高计划”背景下广东省高职教育产教融合发展路径探析」，『职教视点』，2021，p.7.

12) 林培亮，「“双高计划”背景下广东高职美术教育发展方向的研究」，『齐齐哈尔师范高等专科学校学报』，2020，p.5.

13) 赖金志、黄卓晔、郑少金、郭莉杰，「基于专利分析的广东省“双高”院校科创能力分析与提升策略」，『评析』，2021，p.3.

14) 周桐、刘宇、伍小兵等，「我国高职院校产教融合的现状、困境及创新路径」，『实验技术与管理』，2022，p.7.

最后，从政策工具的相关研究来看。目前国内外学者对于政策工具概念的界定还不够完善与统一。首先，荷兰经济学家Kirschen.E.S.进行了最早期的研究，共分成64种政策工具。但并没有得到学术界的广泛使用，原因在于政策工具数量较多，类型五花八门，并且没有进一步系统地整合与归类。其次，我国学术界承认且使用率最高的为Rothwell&Zegvelad[15]的政策工具，主要为供给型、环境型、需求型这3种。马续补等[16]发现国内学者利用Rothwell&Zegvelad工具对公共卫生事件进行了研究，单菲菲[17]发现，有学者将该分类工具应用于公共治理方面。林小英等[18]利用Rothwell&Zegvelad的政策工具对北京私立民营高校的相关教育政策进行了研究。吴合文[19]发现国内很多学者运用该工具，分析了我国的高等教育政策的现状与框架。最后，McDonnell&Elmore[20]的政策工具在国外的使用率也相对较高，其分为命令性工具（mandates）、激励性工具（inducements）、能力建设工具（capacity-building）、系统变格工具（system-changing）和劝告工具（persuasion）这5类，国外已经有大量的学者将McDonnell&Elmore的5种分类工具应用于公共政策研究，这些政策工具是可以很好的描述与分析中国现存的大量政策体系，但很少有国内学者使用该政策工具研究中国的政策。

3. 研究方法

1）研究方法

Michael Howlett [21]认为关于政策工具的研究，起源于1980年前后，随后逐渐发展为公共管理领域一个重要的分支。为了实现政策的实施达到预期目标，既通过政策工具来拟定政策，又可以通过政策工具使政策得以执行，从而增加政策的有效性。我国学者朱春奎[22] 认为政策工具是社会行政部门有效实行政策的方法。陈振明[23]则认为政策工具是

15)Rothwell Zegveld，*Reindusdalization and Technology*，Longman Group Limited，London，1985.
16)马续补、张潇宇、秦春秀，「基于政策工具视角的突发公共卫生事件应对政策研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例」，『情报理论与实践』，2020，p.6.
17)单菲菲，「政策工具视角下的城乡社区治理政策研究——以《关于加强和完善城乡社区治理的意见》为例」，『西北师大学报(社会科学版)』，2020，p.8.
18)林小英、侯华伟，「教育政策工具的概念类型:对北京市民办高等教育政策文本的初步分析」，『教育理论与实践』，2010，p.2.
19)吴合文，「改革开放以来我国高等教育政工具的演变分析」，『高等教育研究』，2011，p.5.
20)McDonnell & Elmore，“Getting the JobDone: Alternative Policy Instruments”，*Educational Evaluation and Policy Analysis*，1987.
21)Michael Howlett，『公共政策研究：政策循环与政策子系统』，三联书店，2006.
22)朱春奎，『政策网络与政策工具：理论基础与中国实践』，复旦大学出版社，2011.
23)陈振明，『政府工具导论』，北京大学出版社，2009.

连接行政目标和行政结果之间的纽带。陈学飞[24] 研究发现，萨拉蒙提出政府工具的选择理论，在选择政策工具时，应针对关注社会问题或力求实现的目标，以此选择合适的政策工具理论作为政策研究依据。谢青等[25]研究发现，McDonnell&Elmore提出的政策工具，需要考虑处理具体问题的现有选择范围、选择方案，以实现政策工具执行的适切度。同时，经过几种政策工具的横向与纵向对比，本研究认为McDonnell&Elmore的政策工具理论与本文校企合作制度的人才培养模式要素的分析结构相契合，因此借鉴McDonnell&Elmore关于政策工具的分类，即命令性工具（mandates）、激励性工具（inducements）、能力建设工具（capacity-building）、系统变格工具（system-changing）和劝告工具（persuasion），以此来初步建立X维度，分析“双高计划”背景下广东省校企合作政策的外在运行机制。同时，结合广东省校企合作制度的人才培养模式要素构建Y维度，分析广东省校企合作制度的内在机理模式，以此初步构建立体的结构框架。

由于本研究为定性研究，为了加强研究的信度和效度，本研究采用Lincoln&Guba的三角测量（triangulation），重点通过研究方法、研究资料、研究人员等方面的整合，以此增强研究的信度和效度。在研究方法和研究资料方面，除了使用文献分析法与借助较严谨的政策工具理论以外，本研究获取的文本来源均出自政府及相关部门出台的政策文件，以此增强研究资料的有效性。在研究人员方面，在第一轮的框架构建中，本研究在构建初步结构后，确定X轴McDonnell&Elmore的5种政策工具和Y轴校企合作人才培养模式6个要素。经过韩国加图立大学的两名教授检验，进入第二轮X轴和Y轴的模式完善，去除重叠或相似的概念，最后重新确立X轴和Y轴的下位概念筛选机理，形成现有的X轴和Y轴模型，以此增强模型的可行性。

构建X维度：政策工具。（1）命令性工具是一种权威工具，该类工具常用规定、规划、发展、实施、禁止、法规等，是政府使用频率最高且使用意愿最强的政策工具。（2）激励性工具是一种依靠切实的回报来引导他人遵从和使用的工具，将资金或收益作为对个人或机构行动的报偿，表现为授权支持、财政支持、资源支持、制度支持、声誉支持等。（3）能力建设工具是对人力、物力资源提供的支持，目的是获得技术、能力增长，以此获得长期回报，表现为团队建设、教师资源、信息资源、硬件资源。（4）系统变化工具是将政府职能下放或延伸部门或机构，如组织变革、权力下放。（5）劝告工具是基于人们思想和观念转变行动的工具，主要表现为鼓励、经验总结、舆论宣传等。

构建Y维度：广东省人才培养模式要素。（1）理念要素是培养主体对人才培养的理性认识，是对职业教育的理性追求和人才培养的育人观念，包括教育观、学生观、教师观

24)陈学飞，『教育政策研究基础』，人民教育出版社，2011.

25)谢青、田志龙，「创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析」，『科学学与科学技术管理』，2015，p.3.

等。（2）目标要素是人才培养模式的起点，也是人才培养模式的终点，包括职业院校的课程目标，也可以是职业院校的教学目标，还可以是合作企业对于人才需求的价值期待。（3）内容要素是为实现职业教育人才培养目标，职业教育课程中所教授的知识与技能的双元共同体，一般以专业课程、学习教材、辅助资料等形式在教育活动中体现出来。（4）方式要素是为实现职业教育校企合作制度的人才培养模式目标，所采取各项手段的总和。（5）管理要素是对校企合作的教学过程的监控与管理，使人才培养过程良性、有序进行。（6）评价要素是依据一定标准对校企合作制度的人才培养过程和结果做出的价值判断，目的是检验和改进学徒培养中的不足，提高培养学生的质量。本研究基于McDonnell&Elmore的政策工具与广东省现行的人才培养模式要素，构建的X维度与Y维度框架模型如下<图2>:

<图2> 政策工具--人才培养模式要素二维结构图

2）数据采集

由于本研究属于中国区域研究，所以本研究所选择的高等职业教育校企合作相关政策，主要来源于中国教育部网站的政策文本、中国广东省政府网站的政策文本、广东省教育厅网站以及广东省人力资源和社会保障厅网站公布的政策文本与公布数据。

首先，在上述网站中，输入“双高计划”、“校企合作”、“产教融合”、“产学结合”、“广东省”等关键词，发布时间选择于2019年1月至2023年1月，共四年时间。使用“WPS”软件，对高等职业教育校企合作相关政策、法规、规划、通知等政策文本进行全文采集并转化，共采集到相关文本18份。其次，对文本进行二次筛选，排除无效文本（政府批复、年终总结、工作报告等），不计入在内。最后，确定采集到有效的政策文本总共10份，作为研究样本输入NVivo12Plus数据采集软件中。政策文本如<表2>所示：

<表2> 广东省校企合作政策文本选取表（2019-2023）

类别	名称	发布机构
地方立法	广东省职业教育条例（2019）	广东省第十三届人民代表大会
发展规划	广东省教育发展"十四五"规划（2021）	广东省人民政府
	职业教育人才发展"十四五"规划（2021）	中共广东省委教育工委、广东省教育厅
专项政策	关于印发广东省职业教育"扩容、提质、强服务"三年行动计划(2019-2021年) 的通知 (粤府办〔2019〕4 号)	广东省人民政府办公厅
	关于深化产教融合的实施意见(粤府办〔2019〕40 号)	广东省人民政府办公厅
	关于印发《广东省建设培育产教融合型企业工作方案》的通知(粤发改社会函〔2019〕3514 号)	广东省发展改革委等五部门
	关于全面推进高职院校课程思政建设工作的意见(粤教职〔2020〕9 号)	广东省教育厅
	关于推进深圳职业教育高端发展，争创世界一流的实施意见(粤府〔2020〕63 号)	教育部、广东省人民政府
	关于印发广东省产教融合建设试点实施方案的通知 (粤发改社会〔2022〕418 号)	广东省发展改革委等六部门
	广东省深化新时代职业教育"双师型"教师队伍建设改革实施意见(粤教师〔2023〕1 号)	广东省教育厅等四部门

3）数据分析

本文将广东省10份校企合作的政策文本导入数据采集与分析软件NVivo12Plus中。首先，在软件NVivo12Plus中构建两个维度，分别是政策工具X维度和人才培养模式要素Y维度。接着，在政策工具维度设置节点：命令性工具（mandates）、激励性工具（inducements）、能力建设工具（capacity-building）、系统变格工具（system－changing）和劝告工具（persuasion）为5个一级节点，然后设置相关关键词句分类，拟定二级节点若干。如下（1）命令性工具的二级节点主要分为4个：规划、发展、实施、规定。（2）激励性工具的二级节点分为5个：授权支持、财政支持、资源支持、制度支持、声誉支持。（3）能力建设工具的二级节点主要分为4个：团队建设、教师资源、信息资源、硬件资源。（4）系统变格工具的二级节点分为2个：权力下放、组织变革。（5）劝告工具的二级节点主要分为3个：舆论宣传、经验总结、鼓励。关于人才培养模式要素，设置6个一级节点：理念要素、目标要素、内容要素、方式要素、管理要素、评价要素。其次，阅读政策文件，对材料进行逐一编码，编码材料的形式可以是词语、句子或段落，最后通过软件NVivo12Plus编码，得到721个政策工具参考点和356个人才培养模式要素参考点，共1077个参考点。

基于X维度的参考点分析：从政策工具维度来看，对10份政策文本进行全面编码后，共获取721个参考点，总体来看，政策工具的使用频率由高到低依次为命令性工具（mandates）、激励性工具（inducements）、能力建设工具（capacity-building）、劝告工具（persuasion）、系统变格工具（system-changing）。如<表3>所示。

<表3> 广东省校企合作政策文本的政策工具使用情况

政策工具类型（一级节点）	工具名称（二级节点）	参考点（个）	占比（%）	总参考点（个）	总占比（%）
命令性工具	规划	83	11.51	278	38.55
	发展	78	10.82		
	实施	66	9.15		
	规定	51	7.07		
激励性工具	授权支持	77	10.68	254	35.23
	财政支持	76	10.54		
	资源支持	63	8.74		
	制度支持	21	2.91		
	声誉支持	17	2.36		
能力建设工具	团队建设	35	4.85	108	14.98
	教师资源	33	4.58		
	信息资源	23	3.19		
	硬件资源	17	2.36		
系统变格工具	权力下放	11	1.53	19	2.64
	组织变革	8	1.11		
劝告工具	舆论宣传	30	4.16	62	8.60
	经验总结	21	2.91		
	鼓励	11	1.53		
总计		721	100	721	100

不同政策工具类型中具体政策工具的使用频率也存在较大差异。命令性工具中，规划(83次)的使用频率最高，占比11.51%。发展(78次)占比10.82%。实施(66次)占比9.15%。规定(51次)占比7.07%。激励性工具中，授权支持(77次)占比10.68%。财政支持(76次)占比10.54%。资源支持(63次)占比8.74%。制度支持(21次)占比2.91%。声誉支持(17次)占比2.36%。能力建设工具中，团队建设(35次)占比4.85%。教师资源(33次)占比4.58%。信息资源(23次)占比3.19%。硬件资源(17次)占比2.36%。系统变化工具中，权力下放(11次)占比1.53%。组织变革(8次)占比1.11%。最后是劝告工具，舆论宣传(30次)占比4.16%。经验总结(21次)占比2.91%。鼓励(11次)占比1.53%。

基于Y维度的参考点分析：从人才培养模式要素维度，对10份政策文本进行编码，共

获得356个参考点从总体来看，人才培养模式要素的出现频次由高到低排序为方式要素、评价要素、管理要素、内容要素、目标要素、理念要素。如<表4>所示。

<表4> 广东省校企合作人才培养模式要素分配表

人才培养模式要素	参考点 (个)	占比(%)
理念要素	31	8.71
目标要素	35	9.83
内容要素	52	14.61
方式要素	121	33.99
管理要素	55	15.45
评价要素	62	17.41
总计	356	100

不同人才培养模式要素分配也存在较大差异。首先是方式要素出现最多(121次)占比33.99%，在6种要素中使用最多，约达到评价要素的两倍，在政策文本中出现频率最高。其次，评价要素(62次)占比17.41%。管理要素(55次)占比15.45%。内容要素(52次)占比14.61%，这三大要素相对均衡，呈现比例协调。最后，目标要素(35次)占比9.83%。理念要素(31次)占比8.71%，说明目标与理念的出现相对较少，呈现弱化趋势。

4. 研究结果

1）政策文本类型与时间分析

广东省自“双高计划”实施4年以来，共发布10份与校企合作相关的政策文件，主要分为三种类型：地方立法，发展规划，专项政策。第一，集中在2019年发布政策4份，占比40%。2020和2021年发布政策各2份，各占比20%和20%。2022年发布1份占比10%，2023年发布1份占比10%。由此可见，2019年乃“双高计划”开局之年，广东省在推进校企合作政策的道路上大步前行，2019年的校企合作政策主要集中在地方立法跟专项政策上，主要强调的关键词有提升教育教学质量、强化社会实践服务、校企合作产教融合等，这与先行研究的关键词聚类相契合。第二，2020年和2021年的校企合作政策则主要体现在发展规划上，主要强调的关键词有人才综合发展、产业高端发展、思想政治建设等，说明这一时期的校企合作政策在前期的基础上，进行了更进一步的规划，突出了思想政治学科的建设，

强调了人才和产业的高层次发展。第三，2022和2023年的校企合作政策文件，则主要集中在专项政策上，这是对于前面大方向政策的补充与调整，强调校企合作、产教融合的建设试点，以及“双师型”教师队伍的建设。前期的政策文本阐明政策实施的大方向，但具有一定的宽泛性与模糊性，后期的政策文本根据受众群体的特点进行了有效的补充，进行了更加详细的规划，提升了政策的实效性。

2）政策工具X轴分析

“双高计划”实施四年以来，广东省校企合作政策现状主要存在以下四个方面的现状与问题。一是命令性工具(38.55％)使用频繁。校企合作制度的实施以政府出台强制性措施为主，通过政府上传下达的方式直接作用于职业院校或企业等实施主体，必须按规定参照执行。命令性工具有利于校企合作制度实施效果与效率，但是过度使用命令性工具容易造成校企合作制度僵化，影响职业院校和企业等实施主体的主体性与能动性。二是激励性工具(35.23％)使用频率较高，说明四年来政策在授权支持方面落到实处，财政支持和资源支持方面得到大幅度的提升，制度支持与声誉支持方面也有显著提高。这对于依靠政府财政拨款进行发展的14所公立高职院校来说是一大利好消息，说明财政的支援将落到实处，有利于政策的持续推进。三是能力建设工具(14.98％)和劝告性工具(8.60％)使用较少。说明一方面表明目前广东省现存的校企合作政策团队建设，教师配备，信息和硬件资源都需要侧重提升；另一方面表明对校企合作的经验总结推广不足，未充分发挥具有“双高计划”的院校特色。四是系统变格工具(2.64％)使用匮乏。目前，广东省校企合作人才培养模式实施权责主体单一，常忽略多元主体参与校企合作办学。同时，权利下放与组织变革都有待提高。

3）人才培养模式要素Y轴分析

人才培养模式各要素分配不均衡主要体现在以下三个方面。第一是方式要素(33.99％)比例较高。表明政府主要强调广东省校企合作政策为实现人才培养目标所采取的方式手段。这跟X轴使用的命令性工具占比较高相契合，表明采取多种方式推动校企合作制的实施是政府强调的核心。第二，评价要素、管理要素、内容要素分配相对平均，分别为17.41%、15.45%、14.61%。说明在政策工具的视角下，广东省校企合作政策的演进能够在人才培养过程和结果中做出的正确的价值判断，能够检验和改进联合培养中的不足，提高培养学生的质量。对教学过程的进行有效的监控与管理，使人才培养过程良性、有序进

行。能够促进产教融合，促进知识、技能、素质的文化共同体，合理融入课程、教材、资料等教育活动中。第三，目标要素(9.83%) 和理念要素(8.71%)分配较少。在目标要素上，政府对校企合作制人才培养模式的目标描述较少，针对职业人才的培养目标与培养定位，主要集中于培养具备专业知识和工匠精神的技术技能人才为主，这样的政策规定过于笼统，缺乏针对性，应当匀以细化落实在每一个具体的专业培养目标和定位上。在理念要素上，理念对校企合作制人才培养模式实施具有指导意义，科学合理的教育理念有利于人才培养。

5. 结论与建议

第一，在命令性工具方面，面对政策僵化问题，未来可以适当减少使用命令性工具，降低政府对校企合作制人才培养模式的强制性规定，避免在理解与执行上思路局限，导致校企合作政策机制僵化。在政策理解上，“双高计划”的高职院校相关领导需要加深认识当前校企合作的人才培养模式所存在的问题，不能按照传统的方法来进行人才培养，避免政策中先进的教学理念和当前现行的人才培养模式脱节。在政策执行上，高职院校应当以学生为本，主动出击，积极寻求和相关行业企业的合作，实现人才多维度的联合培养。应当避免即将毕业的高职学生在实习或者实训阶段，缺少实习基地或训练基地，致使学生在毕业之后需要花相当长的时间，来适应由学生进入到职业角色的变化。在政策优化上，“双高计划”高职院校可以积极探测新的专业发展方向，扩大专业创新与专业设置，结合国家发展大方向，优化和加强 5G技术、AI人工智能、区块链大数据、云计算服务、物联网技术等领域相关专业设置，与合作企业联合开设紧缺专业，在开设伊始就实现联合招生，联合培养。推行“校企精准对接、精准育人”的人才培养模式。

第二，在能力建设工具方面，可适当增加能力建设工具的使用频率，通过典型示范引领的方式推动广东省特色校企合作人才培养模式构建。能力建设工具的使用上，未来的政策制定与补充，需要切实考虑对硬件资源与软件资源的建设，将此类教学资源的建设在政策当中明确化和数字化以及详细化。在当今第四次产业革命的新时代，需要加强硬件资源与信息资源的建设，加强舆论宣传与经验总结，加强此类工具在政策文本中的比重，实现资源的协调均衡发展。实际操作的规定中，可以增强对相关院校或专业的引导，在校企合作中可以注重与相对有实力的，具备相应硬件和软件资源的企业合作，实现资源的共享，既可以减少学校对于此类成本的投入，也可以实现企业提升资源的利用率，还可以实现技能技术人才提前实操，在一个日益开放的氛围中，知识技术、信息技术、人力资源、办学

经费等各种要素实现了自由流动，并在这种自由流动中实现了价值增值。

第三，在劝告工具方面，可以扩大广东省“双高计划”高职院校的开放交流，这种开放性集中体现在校企合作和国际交流上。前者，校企合作层面出现了大量的职教集团，例如在广东省中山市的职教园区以及佛山市的产教融合示范区，可以使用政策引领，鼓励这些园区之间，实现交流与合作，实现资源共享，产教融合。同时还要在政策中明文规定，加强对这些职教集团或者职教示范区的管理。后者，国际交流层面，则契合“一带一路”倡议，与国际上职业教育先进的发达国家与地区合作学习，与东南亚和非洲共建起为数众多的“鲁班工坊”。同时，劝告工具的二级节点“鼓励”上，在政策上给予支持，也可将“1+X证书”制度在政策中规范化，鼓励“双高计划”高职院校以及普通高职院校，积极发展“1+X证书”制度，鼓励学生在尽力获取学历学位证书的同时，发展多种技能从而获取多种职业技能资格证书，深化综合型与职业型的培养模式，实现特色技术技能人才的培养和评价，提高人才就业质量，拓展人才成长通道，提升创业就业本领。

第四，在系统变革工具方面，提升系统变革工具使用频率，借鉴“双元问责”均衡协调发展模式。在政策中明确形成由政府牵头、行业统筹、校企合作、综合评价的人才管理体系。继续下放权力，给予学校更大的办学自主权，将组织变革落到实处。借鉴“双元问责”的均衡协调发展模式，学校、企业都作为培训主体，双方共同制定人才标准，共同培养人才，共同解决学生、生产、实践问题。既不是学校的单边问责模式，也不是企业的单边问责模式，更不是学校与企业占比不均衡的问责模式。这种模式由两个培训主体同时运行，各自承担责任50%左右，学生具有学生、学徒两个身份，有学校、企业两个培训场所。这种模式可以借鉴国外的成熟模式，非常值得探究。同时，广东省内“双高计划”高职院校还应与科研院所、工业园区或者相关企业，构建区域高职教育共同体，也可以加强与普通高职院校协同发展，形成资源共享综合体，也可形成“多元问责”式的分散责任共同体，实现职业教育的校企合作的立体发展，打造面向未来产业重点发展领域的科技人才创业与就业平台。

基于政策工具—人才培养模式要素二维结构图综合来看，要用整体性的思维构建校企合作政策体系，应当提升硬件资源，权力下放，组织变革，经验总结以及鼓励等政策工具的占比，发挥在职业教育政策发展维度各要素中的使用平衡，避免出现分配极度不均的现象。同时，“双高计划”背景下的校企合作政策的内在机制中，还要适当降低方式要素的比重，这与前面的命令性工具成正比，适当降低有利于避免政策僵化，促进职业教育灵活办学。其次，未来在校企合作政策文件出台前，就需要加强培养方式的针对性，更加提高理念要素与目标要素在人才培养模式中的占比，目标要素可以融入企业的发展目标与价值观念，将企业的发展目标与职业院校培养学生的教学目标结合起来，实现目标性的价值内化，实现针对性联合培养。而对于理念要素方面，则更应该在政策文本中，灌输正确的

“教师观”、“学生观”、“企业观”、“职业教育观”，结合国家发展理念的大方向，加强融入新时代社会主义中国梦的崇高理念，全面推进校企合作政策各维度发展，避免在建设职业教育体系过程中出现失衡问题，进而影响校企合作政策的效力价值。

最后，关于研究局限方面。第一，本文采用NVivo12Plus定性分析软件对“双高计划”背景下广东省校企合作的政策文本分析，尽管NVivo12Plus可以帮助研究者梳理、筛选和分析定性研究数据中的概念，但通过软件最后呈现的数据结果可能存在一定的解释偏差，比如“鼓励”属于劝告工具，而不是属于激励性工具。第二，由于该领域为较新的研究领域，政策实施具有阶段限制，校企合作政策的文本数据具有局限性，未来的研究也应该不局限文本研究，可以结合更多现实案例进行更加科学精确的调查，还可以考虑和其优秀省份做比较分析，以此增强此类研究的实效性和对比性。

【参考文献】

〈单行本〉

Michael Howlett，『公共政策研究：政策循环与政策子系统』，三联书店，2006.

朱春奎，『政策网络与政策工具：理论基础与中国实践』，复旦大学出版社，2011.

陈振明，『政府工具导论』，北京大学出版社，2009.

陈学飞，『教育政策研究基础』，人民教育出版社，2011.

〈论文〉

谯欣怡、许晓睿，「“双高”院校社会服务绩效评价及影响因素研究——基于178所“双高”院校2022年质量年度报告」，『高等职业教育探索』，2023.

林海龙，「“双高计划”视域下广东高等职业教育扩容提质研究——基于服务“双区”的发展思路」，『区域』，2020.

吴宏宇，「“双高计划”实施背景下的音乐传播专业群“岗课赛证”融通研究——以广东文艺职业学院为例」，『广东职业技术教育与研究』，2022.

黄　庆，「“双高计划”视角下广东高等职业教育年度研究」，『区域』，2021.

任占营，「科学把握“双高计划”中期绩效评价内涵」，『武汉职业技术学院学报』，2022.

陈　霞，「“双高计划”的内涵与价值研究——基于广东省的实践」，『南方职业教育学刊』，2023.

陈小娟，「“双高计划”视域下高职院校专业设置与结构调整的路径选择——基于广东省“双高计划”建设院校的实证分析」，『专题』，2022.

任　平、向　薇，「“双高计划”背景下广东省高职院校社会服务水平现状研究——基于双高院校质量报告的分析」，『河北职业教育』，2022.

谢桂珊，「“双高计划”背景下广东省高职教育产教融合发展路径探析」，『职教视点』，2021.

林培亮，「“双高计划”背景下广东高职美术教育发展方向的研究」，『齐齐哈尔师范高等专科学校

学报』，2020.
赖金志、黄卓晔、郑少金、郭莉杰，「基于专利分析的广东省“双高”院校科创能力分析与提升策略」，『评析』，2021.
周　桐、刘　宇、伍小兵，「我国高职院校产教融合的现状、困境及创新路径」，『实验技术与管理』，2022.
马续补、张潇宇、秦春秀，「基于政策工具视角的突发公共卫生事件应对政策研究——以新型冠状病毒肺炎疫情为例」，『情报理论与实践』，2020.
单菲菲，「政策工具视角下的城乡社区治理政策研究——以《关于加强和完善城乡社区治理的意见》为例」，『西北师大学报(社会科学版)』，2020.
林小英、侯华伟，「教育政策工具的概念类型:对北京市民办高等教育政策文本的初步分析」，『教育理论与实践』，2010.
吴合文，「改革开放以来我国高等教育政策工具的演变分析」，『高等教育研究』，2011.
谢　青、田志龙，「创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析」，『科学学与科学技术管理』，2015.
Rothwell Zegveld，*Reindusdalization and Technology*，Longman Group Limited，London，1985.
McDonnell&Elmore，“Getting the JobDone: Alternative Policy Instruments”，*Educational Evaluation and Policy Analysis*，1987.

<其他资料>
“对十三届全国人大第5562号建议的回复”，『教育部』，2020.10.15.，http://www.moe.gov.cn/jyb_xxgk/xxgk_jyta/jyta_zcs/202011/t20201110_499162.html [2023.10.15.]
“关于实施中国特色高水平高职学校和专业建设计划的意见：教职成〔2019〕5号”，『教育部』，2019.03.19.，http://www.moe.gov.cn/srcsite/A07/moe_737/s3876_qt/201904/t20190402_376471.html [2023.08.19.]

【논문초록】

키워드 Key Words	국문	광동, 쌍고계획, 학교기업협력, 정책도구, 텍스트연구
	영문	Guangdong, Double high program, College-Enterprise cooperation, Policy tools, Textual research

A Textual Research of Guangdong Province's College-Enterprise Cooperation Policy Under "Double High Program"
: Based on McDonnell & Elmore Policy Tools

Zeng Huo-Ji · Yoon Man-Keun

With the development of the national economy, the cultivation of technical talents is urgent. As the largest economical province in China, the government of Guangdong Province needs to quickly enhance the rationality, effectiveness, and practicality of policies, fully leverage the mediating, guiding, and promoting role of policy tools. This research from a new perspective to analyze current research focus, which can provide some reference for improving region vocational education policies.

This research adopted a qualitative research method to analyze the text of college-enterprise cooperation policies in Guangdong Province under the background of the "Double High Program", based on the perspective of McDonnell & Elmore policy tools, constructed an analytical framework model, formed "X-axis" policy tools and "Y-axis" talent cultivation model elements, used WPS software to fully collect effective policy texts, and rigorously encoded and analyzed policy texts with the NVivo12Plus software.

Through the previous researches and the key words frequency analysis of policy texts, which can clarify the research focus of Guangdong Province's college-enterprise cooperation policy under the background of the "Double High Program". By analyzing the proportion of policy tools and the proportion of talent cultivation model elements, it can reveal the framework, characteristics, and challenges of current policies. From three dimensions analysis: policy content, policy tools and talent cultivation model elements, it can achieve conclusion, suggestions and future approaches for current policies.

The distribution of the five policy tools for college-enterprise cooperation policy in Guangdong Province is not balanced, indicating that the current policies need to adjust the policy tool proportion in a timely manner, enhance rationality and effectiveness. From the frequency of appearance of talent cultivation model elements, the proportion of mode elements is the highest, while the proportion of concept elements is the lowest. Therefore, in future policy formulation, it is necessary to increase the proportion of concept elements, instill correct values, optimize talent cultivation model, and enhance the practicality of policies.

저 자	제1저자	증화기 / 曾火奇 / Zeng Huo-Ji				
	교신저자	윤만근 / 尹万根 / Yoon Man-Keun				
논문작성일	투 고 일	2023.11.10.	심 사 일	2023.12.12.	게재확정일	2023.12.14.