

政策工具视角下我国中职学生 资助政策文本量化研究

邱 恬，郑志明

[摘 要]本文基于政策工具分析框架，运用 NVivo 软件对我国 37 份国家部委发布的中职学生资助政策文本进行了系统编码及量化分析。研究结果表明：供给型、需求型和环境型三种类型政策工具使用存在“重点不突出”现象，同时三类政策工具内容还存在“结构不合理”的问题；政策工具在不同利益相关者的分配上存在显著差异，在促进社会组织等相关主体参与中职学生资助上还有很大提升空间；政策工具使用随着资助政策的演进而不断调整，但仍存在使用比例失调的问题。展望未来，要适当增加供给型政策工具确保资助持续供给，充分调动利益相关者积极性提高资助工作公平与效率，系统设计政策工具保障资助政策成效，推动中国特色中职学生资助政策体系走向完善。

[关键词]政策工具；中等职业教育；学生资助；政策文本

一、引言

学生资助作为一项重要的保民生、暖民心工程，是促进社会公平的重要内容和举措(范先佐等，2019)。新中国成立以来，特别是改革开放后，党和政府高度重视家庭经济困难学生资助工作。2012 年党的十八大明确提出要“提高家庭经济困难学生资助水平”，要积极推动农民工子女平等接受教育，教育资源重点向农村、边远、贫困、民族地区倾斜，大力促进教育公平。党的十九大强调要“健全学生资助制度”，保障家庭经济困难学生上得起学，使绝大多数城乡新增劳动力接受高中阶段教育、更多接受高等教育。在社会主

[收稿日期] 2024—06—21

[基金项目] 全国教育科学规划国家一般项目“我国中等职业教育贫困生资助制度公平性研究”(BJA200108)。

[作者简介] 邱恬，华东师范大学教育学部，电子邮箱地址：847962030@qq.com；郑志明，赣南师范大学科技学院/华中师范大学教育学院，电子邮箱地址：36071650@qq.com。

义市场经济体制下，中国特色学生资助制度建立了涵盖学前教育到高等教育的政策体系，有力推动了大国教育公平的实现(曲绍卫等，2018)。党的二十大再次强调要“完善覆盖全学段学生资助体系”，对新时期的学生资助工作提出了明确要求并指明了前进方向。

2019 年 1 月，国务院颁布《国家职业教育改革实施方案》，明确提出“职业教育与普通教育是两种不同教育类型，具有同等重要地位”。中职教育是与经济社会发展联系十分紧密的教育类型，肩负着为社会培养初、中级技能型人才的重任。新中国成立以来，我国颁布了一系列中职学生资助政策，中职学生资助金额不断增加，受资助学生人数不断扩大，取得了优异的成绩。根据教育部全国学生资助管理中心发布的《2023 年中国学生资助发展报告》数据显示，2023 年中职学生资助总额为 407.41 亿元，共资助中职学生 1995.77 万人次。但面对国家乡村振兴发展战略和中职教育现代化发展新形势，中职学生资助政策仍有许多不足之处，特别是在提高中职吸引力、促进职普比提升等方面，其作用和功能没有得到充分发挥。在新的历史发展时期，如何进一步完善中职学生资助政策，充分发挥政策的激励作用以提升中职吸引力，发挥中职教育作为“稳就业”的连接器与助推器的重要作用，是一个值得研究的重大现实问题(邱小健等，2023)。因此，有必要对我国现已发布的中职资助政策进行全面系统的梳理，分析政策制定的特点，剖析政策制定中存在的问题，为进一步完善中职学生资助政策体系提供有益参考。

二、分析框架

无论从理论还是实践的角度来看，对于教育政策的分析都需要从政策工具的视角展开，这种视角有助于我们理解政策制定者如何有目的地制定政策。政策工具是指政府实现政策目标所采取的手段，反映了政府的执政理念，是将政策意图转化为政府行动的方式(臧维等，2018)。政策工具是反映政策制定者价值理念、影响政策变量的基本单元，政策工具分析可以作为构建政策文本量化分析框架的立足点(黄萃，2016)。以政策工具为切入点开展研究，不仅有利于政策制定者系统掌握并适当调整有关政策，还能促进各方主体对政策的深入理解(彭川宇和刘月，2021)。政策工具是政策制定者和实践者通常采用的一种通过有效政策干预，实现其政策既定目标的方法，也是研究者对政策进行分析和解读的重要途径(江俐和李志峰，2016)。基于政策工具的量化研究在我国政策研究领域得到了广泛应用，但尚未涉足中职学生资助政策研究领域。从政策工具视角分析中职学生资助政策，具有十分重要的理论

与实践价值。为此,本文基于政策工具分析框架,对国家部委层面的中职学生资助政策文本进行全面量化分析,考察政策工具选择及运用的合理性,剖析存在的问题并提出改进建议。

(一)政策工具的分类

运用政策工具为分析框架,需要了解政策工具的分类,政策工具的分类和选择直接决定了政府运行的效率和质量(孙科技,2019)。研究角度不同,对政策工具的定义和维度划分也不同。当前,学术界从不同的角度对政策工具有多种不同的分类,主流的政策工具分类方法主要包括以下三种(姜红等,2023):一是根据政策目标制定和施策客体需求,将政策工具划分为强制命令型、奖励激励型、能力储备型和体系改革型(McDonnell and Elmore, 1987),或者划分为权力强制型、引导激励型、能力支持型、象征劝诱型、教导学习型(Schneider and Ingram, 1990);二是根据政府权力对政策的干预程度,将政策工具划分为命令控制型、自主约束型和间接影响型(Howlett et al., 2009);三是根据政策的制定主体与实施客体将政策工具划分为供给型、需求型和环境型(Rothwell and Zegveld, 1985)。

英国公共政策学者罗斯威尔(Rothwell)和泽福德(Zegveld)根据政策工具的产生着力面及影响领域,将其划分为供给型、需求型和环境型三类,每种类型下又可细分为若干具体的政策工具(Rothwell and Zegveld, 1985)。该理论的分类方法具有显著的聚合效度与维度间区分效度,并具备较强的目标针对性与内容指导性,在政策研究中最具代表性(李健和顾拾金,2016)。尽管该方法最早运用于评估科技创新和工业制造领域,但伴随着该理论的逐步成熟与发展,越来越多的研究者将其应用到养老、医疗、科技、教育、文化、体育等各行业中来构建政策分析模型(程显扬,2020)。因此,本文借鉴罗斯威尔和泽福德提出的政策工具划分标准,把中职学生资助政策工具划分为供给型、需求型和环境型三类。

(二)三维分析框架建构

一般而言,政策工具视角下的研究基本遵循如下过程:首先,以政策工具理论为引导,建立分析框架、确定分析单元;其次,对政策文本内容进行编码,归入相应框架、统计汇总频数;最后,结合实际情况分析论述,反映某一领域政策的整体样貌及具体图景(潘禹辰等,2023)。中职学生资助政策是国家对中职学生实施的经济资助,是保障家庭经济困难学生入学的重要政策,是一项涉及面广的民生工程,政策目标实现与否取决于“利益相关者”的满意程度,也取决于相关部门执行政策的完成度和工作效率。因此,需要以

“利益相关者”为核心维度，对政策工具使用情况进行考察。另外，考虑到中职学生资助政策在不同历史发展阶段的内容、对象和目标等并不相同，因此，需要以历史眼光看待问题，并以“历史发展阶段”为重要维度，对资助政策工具合理运用问题进行考察。基于上述综合思考，为了更加全面揭示我国中职学生资助政策工具运用特征，本文以政策工具类型为 X 维度，政策利益相关者为 Y 维度，政策发展阶段为 Z 维度，构建我国中职学生资助政策文本“三维”分析框架，详见图 1。

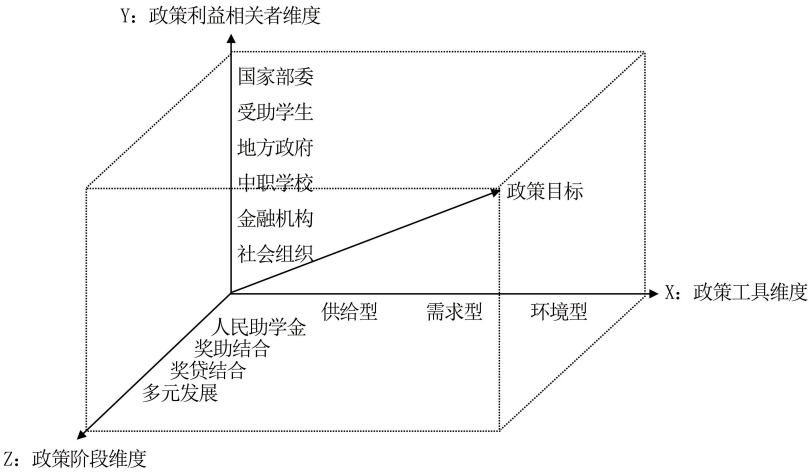


图 1 中职学生资助政策文本“三维”分析框架

1. X 维度：政策工具

本文根据罗斯威尔和泽福德的定义，把中职学生资助政策工具分为供给型、需要型和环境型三种类型，并根据资助政策文本内容和具体的条款，分析资助政策的内涵。中职学生资助供给型政策工具指的是政策制定部门通过具体多样的资助方式直接促进中职学生资助发展的一系列措施，即资助政策的各项内容，包括奖学金、国家助学金、贷学金、免学费、勤工助学、特困生补助。免学费、国家助学金政策、贷学金是国家保障“不让一个中职家庭经济贫困学生掉队”的“三大法宝”，是中职学生资助最重要的政策工具。奖学金是激励中职学生刻苦学习、争创一流学业的主要政策工具。目前，中职学生资助只有“国家奖学金”一项“国字号”资助政策，也是现阶段中职学生资助唯一的奖励性质的政策工具。中职学生资助需求型政策工具是政策制定部门通过经费保障、制度保障等确保资助工作顺利开展而采取的一系列措施，还包括队伍保障、技术保障、学籍管理、规范管理等。中职学生资助环境型政策工具是政策制定部门通过监督问责、宣传教育等形式营造良好资助环境而采取的一系列措施，还包括社会参与、资助育人等。具体政策工具及其内涵如表 1 所示。

表 1 中职学生资助政策工具及其内涵

工具类型	政策工具	政策内涵
供给型	奖学金	通过奖学金的形式直接给予学生资助，包括资助标准、名额数量、资助范围、资助等级、资助比例、资助组成等相关政策内容
	国家助学金	通过助学金的形式直接给予学生资助，包括资助标准、名额数量、资助范围、资助等级、资助比例、资助组成等相关政策内容
	贷学金	通过助学贷款的形式直接给予学生资助，包括助学贷款申请条件、贷款金额、贷款控制比例、贷款使用、贷款偿还等相关政策内容
	免学费	通过减免学费的形式直接给予学生资助，包括减免地区、减免范围、减免比例、减免标准等相关政策内容
	勤工助学	通过勤工助学以及顶岗实习等形式直接给予学生资助，包括勤工助学制度建设、顶岗实习报酬等相关政策内容
	特困生补助	通过特困生补助的形式直接给予学生资助，包括补助标准、补助条件、补助范围等相关政策内容
需求型	经费保障	通过政府主导、多渠道筹措资助资金，保障资助资金来源，包括资金落实、资金管理、分担比例、预算管理、结余管理等相关政策内容
	制度保障	通过建立相关规章制度及机制、修订完善相关措施、健全政策法规等方式，指导中职学校资助精细化管理并促进资助工作健康发展
	队伍保障	完善资助机构和人员配备，确保专人负责资助工作，深入开展业务能力培训，不断提升经办人员的政策水平和业务能力
	技术保障	利用相关信息系统完成各项资助工作，包括信息系统使用、信息化管理、信息化建设、信息化安全等相关内容
	重视落实	加强领导，充分认识中职学生资助的重大意义，认真贯彻上级各项政策法规及会议精神，确保各项资助政策全面落实到位
	明确职责	明确职责分工，各负其责，密切配合，落实责任，要强化校长第一责任人制度，保障资助工作顺利开展
	学籍管理	严格学籍管理，保证学生信息的完整和准确，建立健全学生信息档案，包括学籍接续、学籍注册、学籍异动等相关内容
	规范管理	按照上级文件要求规范管理资助工作，包括规范收费、规范审批、规范公示、规范发放、规范报送、规范评定等相关内容

续表

工具类型	政策工具	政策内涵
环境型	监督问责	通力合作，建立健全监督检查机制，加强对资助工作落实情况的监督管理和绩效管理，接受社会监督和审计部门审计检查，对检查中发现的问题和隐患要认真整改，一旦发现有违法违规行为，依据有关法律法规追究相关人员责任并严肃处理
	宣传教育	制定宣传工作方案，充分利用新闻媒体等渠道，加大宣传力度，向学生和社会广泛宣传中职学校学生资助政策，形成良好氛围
	社会参与	通过税收优惠、基金冠名等激励方式，鼓励金融机构、社会团体、企事业单位和个人积极捐资助学，大力推行工学结合、校企合作培养模式，建立健全社会资助制度，营造良好资助环境
	资助育人	各相关主体将资助与育人工作有机结合起来，构建物质帮扶、精神激励、诚信教育、道德浸润、能力拓展有效融合的资助育人环境

罗斯威尔和泽福德(1985)认为只有这三种类型的政策工具平衡使用，才能保证政策的合理性与科学性。供给型政策工具对中职学生资助工作形成强大的“推力”，推动资助工作健康快速发展；需求型政策工具对中职学生资助工作形成必要的“拉力”，拉动资助工作顺利开展；而环境型政策工具对中职学生资助工作形成重要的“影响力”，影响资助工作更好地发展。三类政策工具科学合理的使用，共同推动中职学校学生资助政策健康发展，三者之间的关系如图 2 所示。

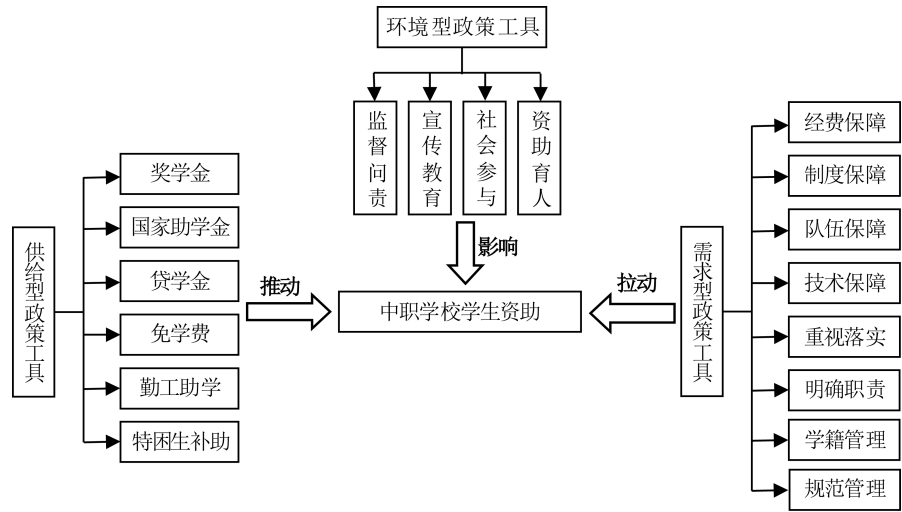


图 2 三类政策工具与中职学生资助的关系

2. Y 维度：政策利益相关者

公共政策是对社会公共利益的权威性分配，政策形成实际上就是各利益相关群体将自身利益要求诉诸于政策制定系统，再由政策主体依据自身诉求调整复杂利益关系的过程(王俊等，2022)。因此，从利益相关者维度来分析政策，有助于把握政策中各利益主体的关系及各利益相关者的政策工具涉及情况，进而分析和调整政策走向(唐瑶和陈天然，2023)。美国学者米切尔从合法性、权力性和紧迫性三个属性对利益相关者进行分类界定，他提出同时具备三大属性的为确定型利益相关者，具备两大属性的为预期型利益相关者，仅具有一个属性的为潜在型利益相关者(Mitchell and Wood，1997)。米切尔评分法的提出大大改善了利益相关者界定的可操作性，极大地促进了利益相关者理论的推广与应用，并逐步成为利益相关者界定和分类的最常用的方法(陈宏，2011)。本文基于利益相关者理论，结合中职学生资助政策相关主体特点，采用米切尔评分法，将中职学生资助利益相关者划分为国家部委、受助学生、地方政府、中职学校、金融机构和社会组织。各利益相关者的属性和角色作用如表 2 所示。

表 2 中职学生资助政策利益相关者及其角色作用

利益相关者	类型	角色作用
国家部委	确定型	中职资助政策的制定者，负责统筹规划、实施、完善并指导开展全国学生资助工作
受助学生	确定型	中职教育资助政策对象，资助需求者，也是各项资助政策的受益者，按要求申请各类奖助学金，确保学业顺利完成
地方政府	预期型	中职资助政策的主要主导者，负责落实国家部委的资助政策、编制财政资金预结算、资助系统服务保障
中职学校	预期型	中职资助政策落实的执行者，负责学生家庭经济困难认定，组织开展资助项目的申请、评审、公示和发放等工作
金融机构	潜在型	中职资助政策的参与者，负责为中职资助政策落实提供金融服务，如办理助学贷款、中职学生资助卡等
社会组织	潜在型	中职资助政策的补位者，通过设立奖助学金、捐资助学等方式积极参与中职资助，丰富资助体系

3. Z 维度：政策发展阶段

从政策发展阶段维度来分析政策文本，可以分析政策工具的使用变化情

况。我国中职学生资助政策随着时代的发展经历了不断调整的变迁过程。依据我国社会发展时代背景与国家宏观政治、经济和文化制度的变迁，以及中职资助政策发展的“关键节点”，结合已有的学术研究，将中职学生资助政策分为四个阶段：人民助学金阶段、助学金与奖学金相结合阶段、奖学金与贷学金相结合阶段，以及国家助学金与免学费为主的多元化发展阶段(邱小健等，2023)。政策发展历程及其特点如表 3 所示。

表 3 中职学生资助政策发展历程及其特点

发展阶段	时间	主要特点
人民助学金阶段	1949—1985 年	新中国成立后，国家对教育事业“大包大揽”，中职学生资助均以“人民助学金”政策为主基调，之后人民助学金制度逐渐规范化。1966 年该政策基本中断，1977 年得以恢复。1978 年改革开放后继续实行人民助学金制度
奖助结合阶段	1986—1993 年	因不少地方和学校评定人民助学金的方法不够合理，管理上存在混乱现象，1986 年提出改革人民助学金制度，实行助学金和奖学金政策，标志着我国中职资助进入助学金和奖学金相结合的阶段。1991 年中职收费制度的实行，为后续中职资助改革奠定实践基础
奖贷结合阶段	1994—2005 年	1994 年提出中职教育为非义务教育，学校可设立奖学金，要逐步实行收费和奖学金、贷学金相结合制度，标志中职资助开始进入奖贷相结合阶段。1997 年中职学生全面缴费上学，提出要完善奖学金、贷学金政策，对特困学生适当减免学费。1999 年助学贷款试点在全国 8 个城市开启，2000 年出台了助学贷款相关政策
多元发展阶段	2006 年至今	2006 年起实行国家助学金政策，用于资助贫困家庭学生，拉开了中职资助政策多元化改革和发展的序幕。2009 年决定对中职农村家庭困难学生和涉农专业学生实行免学费政策。之后相关资助政策多次调整，继续支持为家庭困难学生提供助学贷款、困难补助和勤工助学，为成绩优秀的学生提供奖学金，中职学生资助进入多元发展阶段

三、政策文本选择和编码

本文在建立上述“三维”分析框架之后，对政策文本内容进行编码和分析。需要说明的是，因为本文以政策工具为主要分析视角，政策利益相关者和政

策发展阶段为辅助分析维度,故分别从X维度、X—Y复合维度和X—Z复合维度进行编码和分析。

(一)政策文本选择

本文对新中国成立以来以来的中职学生资助政策文本进行了全面的收集,考虑到地方政策一般而言是中央政策的延续,故只关注国家部委层面的政策文件。查找政策文本时遵循公开性、相关性和权威性原则,首先通过访问教育部、财政部、人力资源和社会保障部等政府部门网站,综合应用浏览和搜索的方式,收集到一些相关公开政策文件。其次使用“北大法宝”“北大法意”等数据库搜索引擎,以“中等职业学校 资助”“技工院校 资助”“人民助学金”等关键词进行搜索,综合运用回溯搜索、关联搜索等技巧扩大查找范围,最终共收集到与中等职业学校学生资助密切相关的政策文本53份。为保证政策文本选择的准确性和代表性以及研究的有效性,本文确立了以下选取原则:一是政策文本时间上,选取新中国成立以来的有关中职学生资助的政策文本;二是政策制定主体上,选取制定主体为国家部委的政策文本;三是政策文本版本上,同一阶段内选取最新的修订版;四是政策文本形式上,选取意见、办法、条例、通知等能体现政策意图的文本,不选取批复、报告、公示等政策解读文本。基于此,本文最终选择的政策文本为37份。

(二)政策文本编码

考虑到本文的编码主体是政策文本,其内容具有很强的内在逻辑及规范性,为保证研究的科学性和有效性,采用自上而下的编码方式。具体而言,本文将中职学生资助政策文本内的相关条款作为内容分析单元,按照“政策编号—章节编号—条款编号”的形式进行编码,例如,“1—2—3”表示1号政策文本中第2章的第3条款内容,如果没有分章节,则章节编号统一为0。同时,按照分析框架的设计,将文本编码类目分别定位到“政策工具”“政策利益相关者”和“政策发展阶段”。为了保证编码的有效性,编码过程遵循以下原则。第一,编码之间独立原则,即一个编码单元的设定不受其他编码单元的影响。第二,编码类目之间相互排斥原则,即不用两个以上的编码类目来表示同一分类。第三,同一内容单元统一编码原则,即如果同一个内容单元表达的是同一层意思则统一编码。第四,编码单元不可细分原则,即如果同一内容单元表达的是多层意思,则细分出多个编码,直至内容不可细分为止。根据以上规则,对所有中职学生资助政策文本进行编码工作。单元编码示例如表4所示。

表 4 中职学生资助政策文本单元编码示例

序号	政策名称	内容分析单元	编码	政策工具	政策利益相关者	政策发展阶段
1	关于调整全国高等学校及中等学校学生人民助学金的通知	一、自一九五二年九月份起，全国高等学校、中等学校及工农初等学校学生的人民助学金，须一律依照新规定的标准（由中央人民政府教育部另行通知）执行。	1—0—1	助学金	受助学生	人民助学金阶段
.....						
226	中等职业学校免学费补助资金管理办法	第八条 中等职业学校应当根据本办法和各地制定的免学费实施细则，受理学生申请，组织初审，并通过全国中等职业学校学生管理信息系统和技工学校学生管理信息系统报至同级学生资助管理机构审核、汇总。学生资助管理机构将审核结果在相关学校内进行不少于 5 个工作日的公示。	24—0—8	规范管理	中职学校	多元发展阶段
.....						
445	关于做好 2023 年技工院校学生资助工作的通知	（三）强化宣传教育。技工院校要通过学校网站、家长会、家长微信群、校园广播、校园开放日等形式，开展资助政策宣讲，使学生和家长了解资助政策。要加强学生的诚信教育，要求学生和监护人如实提供家庭经济情况，及时告知家庭经济变化情况。要通过评选推荐“国家中职奖学金获得者”“校园自强之星”等活动，培养受助学生自立自强、知恩感恩、勇于担当的良好品质，树立学生身边榜样，引导更多青年学生走技能成才之路。	37—3—3	宣传教育	中职学校	多元发展阶段

四、政策文本编码结果分析

(一)X 维度编码结果分析

本文运用 NVivo 软件对我国 37 份中职学生资助政策文本进行了详细编码，共得到 445 个政策文本编码单元，具体如表 5 所示。

表 5 中职学生资助政策工具使用情况表(X 维度)

工具类型	频数(次)	占比(%)	政策工具	频数(次)	占比(%)
供给型	108	24.27	奖学金	13	2.92
			国家助学金	50	11.24
			贷学金	12	2.70
			免学费	18	4.04
			勤工助学	7	1.57
			特困生补助	8	1.80
需求型	230	51.69	经费保障	40	8.99
			制度保障	16	3.60
			队伍保障	4	0.90
			技术保障	26	5.84
			重视落实	35	7.87
			明确职责	24	5.39
			学籍管理	30	6.74
			规范管理	55	12.36
环境型	107	24.04	监督问责	72	16.18
			宣传教育	19	4.27
			社会参与	12	2.70
			资助育人	4	0.90
总计			445	100.00	

总体来看，我国中职学生资助政策综合运用供给型、需求型和环境型政策工具，为我国中职学生资助健康发展提供了多元化的政策支持，但也存在以下两个问题。

1. 三种类型政策工具使用存在“重点不突出”现象

数据显示，供给型、需求型和环境型三类政策工具的使用程度不够均衡，

需求型政策工具占比高达 51.69%，供给型政策工具次之，占比为 24.27%，环境型政策工具占比为 24.04%。一方面，反映了国家在推动供给型政策的过程中，加强了需求型政策和环境型政策保障；另一方面，需求型政策工具占比第一，“抢占”了供给型政策工具的“风头”，暴露出政策工具使用“重点不突出”的不足。如图 3a 所示。

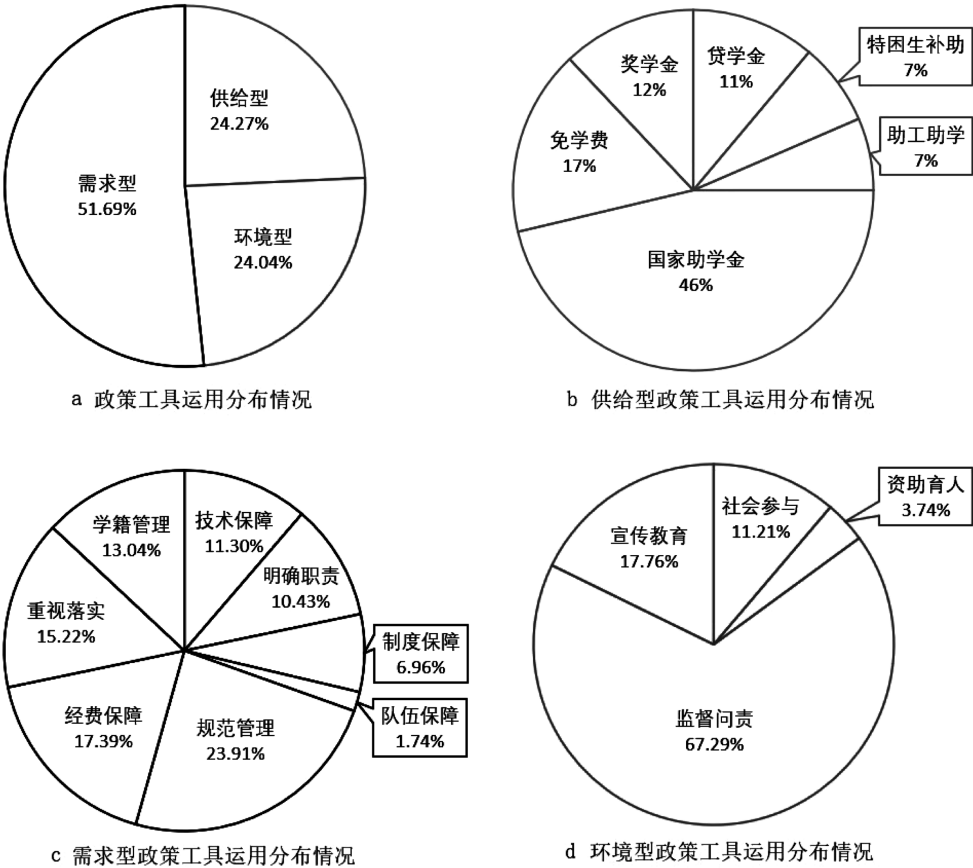


图 3 中职学生资助政策工具使用情况

2. 三种类型政策工具内容存在“结构不合理”的问题

一是供给型政策工具中的“奖学”内容偏少。中职学生资助政策内容分为以激励为主的“奖学”金和以保障贫困生入学的“助学”金两个大的类别，保障贫困学生“有学上”是中职学生资助的本质特征，但奖学金也应占有一定的比例，以优化学生资助结构，提高资助效率。该类政策工具内容中，国家助学金占比 46.30%、免学费占比 16.67%、贷学金占比 11.11%，特困生补助和勤工助学占比分别为 7.41%和 6.48%，贫困资助内容占比共 87.97%，奖学资助内容占比仅为 12.04%，资助结构存在不合理的问题。具体情况如图 3b

所示。

二是需求型政策工具中的“队伍保障”内容不足。该类政策工具内容使用较多的是“规范管理”，其占比高达 23.91%，说明国家部委过于强调地方政府和中职学校的政策有效执行力；而“队伍保障”占比仅为 1.74%，反映出政策工具在提升资助工作人员业务水平、保障资助队伍建设方面做得还不够，其内容结构需要进一步优化。具体情况如图 3c 所示。

三是环境型政策工具中的“资助育人”等内容较欠缺。该类政策工具内容使用较多的是“监督问责”，其占比高达 67.29%，可知国家部委主要通过从上到下检查和问责的方式，督促各级地方政府和中职学校完善资助环境；而“宣传教育”“社会参与”和“资助育人”占比仅为 17.76%、11.21%和 3.74%，反映出政策工具在营造良好资助环境方面存在不足，其内容结构需要得到优化。具体情况如图 3d 所示。

(二) X—Y 维度编码结果分析

从单一利益相关者维度(Y)来看，本文在最终编码中共得到 798 个单元节点，在这些节点中涉及地方政府和中职学校的政策内容单元较多。其中涉及地方政府的政策内容单元高达 320 个，占比为 40.10%；涉及中职学校的政策内容单元有 272 个，占比为 34.09%；涉及受助学生的政策内容单元有 93 个，占比为 11.65%；涉及国家部委、金融机构和社会组织的政策内容较少，占比分别为 7.52%、3.88%和 2.76%。如图 4 所示。

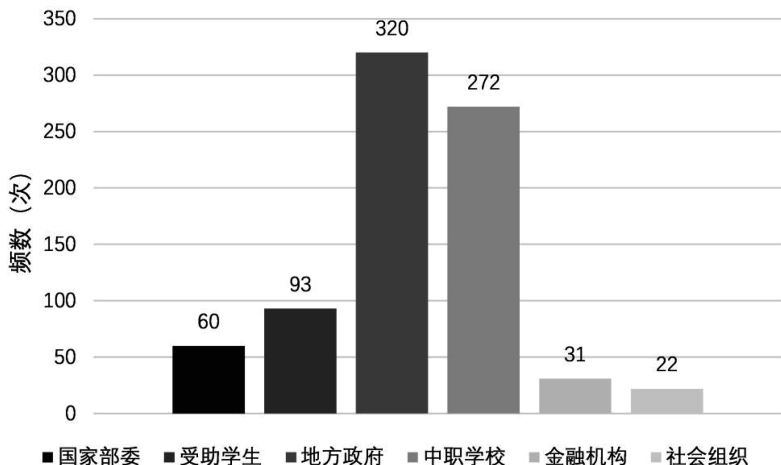


图4 政策工具涉及不同利益相关者分布情况

为了从政策工具和利益相关者维度(X—Y)进行研究，需要得出政策工具和政策利益相关者的二维分布情况。在 NVivo 分析软件中，首先以各政策工具结点为“行”、政策利益相关者结点为“列”，运行矩阵编码查询生成节点矩

阵，接着导出节点矩阵表后再进行比例运算，最终得出政策工具和政策利益相关者二维分布情况表，具体结果如表 6 所示。

表 6 中职学生资助政策工具—利益相关者二维分布情况(X—Y 维度)

政策工具	确定型利益相关者		预期型利益相关者		潜在型利益相关者	
	国家部委	受助学生	地方政府	中职学校	金融机构	社会组织
	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)
供给型	1.63	9.27	4.64	4.89	2.76	0.88
奖学金	0.13	1.00	0.50	0.25	0.00	0.25
国家助学金	0.88	4.89	2.26	2.38	1.63	0.13
贷学金	0.25	0.88	0.63	0.38	1.13	0.13
免学费	0.25	1.25	1.00	1.13	0.00	0.00
勤工助学	0.00	0.50	0.13	0.50	0.00	0.38
特困生补助	0.13	0.75	0.13	0.25	0.00	0.00
需求型	3.88	1.25	24.31	20.93	0.75	0.25
经费保障	1.75	0.00	4.01	3.26	0.00	0.13
制度保障	1.00	0.13	1.75	0.63	0.00	0.00
队伍保障	0.00	0.00	0.50	0.38	0.00	0.00
技术保障	0.13	0.63	2.26	3.13	0.00	0.00
重视落实	0.38	0.13	4.26	2.26	0.63	0.13
明确职责	0.13	0.00	2.51	1.50	0.13	0.00
学籍管理	0.13	0.13	3.51	3.26	0.00	0.00
规范管理	0.38	0.25	5.51	6.52	0.00	0.00
环境型	2.01	1.13	11.15	8.27	0.38	1.63
监督问责	2.01	0.00	8.02	4.76	0.00	0.13
宣传教育	0.00	0.50	2.13	2.26	0.13	0.00
社会参与	0.00	0.13	0.50	0.75	0.25	1.50
资助育人	0.00	0.50	0.50	0.50	0.00	0.00

总体来看，三类政策工具均能够兼顾到不同的利益相关者，但也存在一些问题。

1. 政策工具的“推力”不足

一方面，受益面较大的地方政府是政策工具关注的重点，但主要集中于需求型政策工具和环境型政策工具，其中需求型政策工具占比 60.63%，环境型政策工具次之，占比 27.81%，二者合计高达 88.44%。供给型政策工具运用不多，占比仅为 11.56%，反映了政策工具对于地方政府的“推力”不足，在

促进地方政府提高中职学生资助投入方面办法不多,需要进一步加强。另一方面,涉及国家部委的政策工具编码总体偏少,需求型政策工具运用偏高,占比达 51.67%,供给型和环境型政策工具偏少,占比分别为 21.67%和 26.67%。

2. 政策工具的“拉力”不强

作为直接受益者的中职学校,也是政策工具关注的重点,但也主要集中于需求型政策工具和环境型政策工具。其中,需求型政策工具占比 61.40%,环境型政策工具占比 24.26%,二者合计 85.66%。供给型政策工具占比仅为 14.34%,反映了政策工具对于中职学校挖掘内部资助潜力的价值取向不足,需要进一步加强。作为直接受助者的中职学生,供给型政策工具使用占比达到 79.57%,表明了政策对于中职学生资助的关注度。然而,需求型和环境型政策工具运用却较为乏力,占比分别为 10.75%和 9.67%,这反映出政策工具的“拉力”不强,不利于资助政策的有效执行,需要进一步加强。

3. 政策工具的“综合力”不够

金融机构是利益相关者,政策工具运用存在的问题类似于“中职学生”政策工具,供给型政策工具运用较多,占比 70.97%,需求型和环境型政策工具运用不足,分别占比 19.35%和 9.68%,需要加一步加强。社会组织作为利益相关者,政策工具对其关注度最低,几乎成为“被遗忘的角落”,表明政策工具对于如何促进社会组织在中职学生资助中发挥重要作用办法不多,需要进一步改进。

(三)X—Z 维度编码结果分析

从时间发展的维度来探讨政策工具的使用,可用于分析政策工具的使用变化及政策制定者价值取向的转变情况。我国中职学生资助大致可以分为四个阶段:第一阶段为人民助学金阶段(1945—1985 年),第二阶段为奖助结合阶段(1986—1993 年),第三阶段为奖贷结合阶段(1994—2005 年),第四阶段为多元发展阶段(2006 年至今)。对我国中职学生资助政策在不同阶段维度下的政策工具使用情况进行矩阵查询运算,得出政策工具和政策阶段(X—Z)二维分布情况,具体数据如表 7 所示。

表 7 中职学生资助政策工具—政策阶段二维分布情况(X—Z 维度)

政策工具	人民助学金阶段	奖助结合阶段	奖贷结合阶段	多元发展阶段
	占比(%)	占比(%)	占比(%)	占比(%)
供给型	4.49	1.57	4.49	13.71
奖学金	0.45	1.12	0.45	0.90
国家助学金	3.60	0.22	0.67	6.74

续表				
政策工具	人民助学金阶段	奖助结合阶段	奖贷结合阶段	多元发展阶段
	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)	占比 (%)
贷学金	0.00	0.00	2.02	0.67
免学费	0.00	0.00	0.67	3.37
勤工助学	0.00	0.22	0.67	0.67
特困生补助	0.45	0.00	0.00	1.35
需求型	0.67	0.22	1.80	48.99
经费保障	0.22	0.22	1.35	7.19
制度保障	0.22	0.00	0.45	2.92
队伍保障	0.00	0.00	0.00	0.90
技术保障	0.00	0.00	0.00	5.84
重视落实	0.22	0.00	0.00	7.64
明确职责	0.00	0.00	0.00	5.39
学籍管理	0.00	0.00	0.00	6.74
规范管理	0.00	0.00	0.00	12.36
环境型	0.22	0.00	1.57	22.25
监督问责	0.00	0.00	0.00	16.18
宣传教育	0.22	0.00	0.00	4.04
社会参与	0.00	0.00	1.57	1.12
资助育人	0.00	0.00	0.00	0.90

在新中国成立之后的很长一段时间内，中职学生资助实行人民助学金政策，在这个历史发展阶段，供给型政策工具占据绝对的主导地位，需求型和环境型政策工具使用很少，说明这个阶段资助政策完全以政府为主导，彰显出政府对资助大包大揽的特点。在 1986—1993 年的奖助结合阶段，供给型政策工具依然占据绝对的主导地位，需求型和环境型政策工具使用十分有限。在 1994—2005 年的奖贷结合阶段，供给型政策工具占比有所下降，但仍占据主导地位，需求型和环境型政策工具使用逐渐增多。2006 年以来，中职学生资助政策进入多元化发展新阶段，需求型政策工具变成了主导地位，供给型和环境型政策工具成为“配角”。从实践的情况来看，2006 年以来国家大量推出供给型政策，例如，免学费政策、国家助学金政策、扶贫脱贫中的中职学生资助各项创新性政策，但本文的结果显示供给型政策工具比重却逐渐减少。究其原因，一方面，国家在增加供给型政策工具的同时，也加大了需求型政策工具和环境型政策工具的使用力度，需求型和环境型政策工具占比得到了

大幅增加,“稀释”了供给型政策工具增加的浓度;另一方面,一些资助政策是基于扶贫脱贫攻坚国家战略需要而设立的,在2020年国家实现全面建设小康社会目标之后,没有及时跟进,因而带来资助政策“断供”现象,影响了政策工具合理化使用效能。

五、结论与建议

(一)结论

本文从政策工具视角出发,以37份我国中职学生资助政策文本为研究对象,构建了以政策工具类型、政策利益相关者和政策发展阶段为维度的“三维”分析框架,对政策内容文本进行编码量化分析,主要结论如下。

1. 三类政策工具使用存在“结构失衡”现象

政策工具结构指的是供给型、需求型和环境型政策工具在中职学生资助政策中的使用比例。总体来看,供给型、需求型和环境型三类政策工具均得到了有效运用,供给型政策工具数量不足,需求型政策工具使用过多,环境型政策工具运用较匮乏,存在“结构失衡”现象,需求型政策工具占比第一,不仅“抢占”了供给型政策工具的“风头”,还暴露出政策工具使用“重点不突出”的不足。

2. 政策工具在不同利益相关者分配上存在差异

总体而言,政策工具在不同的利益相关者分配上存在较大差异。政策工具涉及地方政府和中职学校的内容占比高达74.19%,其中涉及地方政府占比最高,为40.10%,中职学校为34.09%,涉及金融机构和社会组织的政策内容较少,占比仅为3.88%和2.76%,总体呈现出地方政府推动、中职学校执行的显著特征。这一方面反映了中职教育“以省为主”的办学特点,另一方面也反映出政策工具的视域局限性。政策工具在促进地方政府作用发挥方面下了大力气,但在如何调动社会组织、金融机构等相关主体参与中职学生资助的积极性方面,仍有较大不足。

3. 政策工具随着历史变迁而调整但仍存在不足

新中国成立以后,我国大力发展中职教育,推出了人民助学金这个“全免费”资助政策,政策工具的使用以供给型为主。在20世纪80年代和90年代,中职学生资助体系中加入了以促进学生学业质量提升和引导学生就业方向的学业奖学金,供给型政策工具使用仍然“表现出色”,其他政策工具使用则比较薄弱。进入21世纪以来,国家高度重视中职教育,在2006年实行中职教育“免学费”政策。为了确保学生资助政策目标实现,促进中职教育公平,需求型政策工具和环境型政策工具得到了综合运用,政策工具比例结构随之得到了显著的调整,但政策工具使用仍然存在不平衡现象,突出表现为环境型

政策工具使用过少,对于学生资助提升中职教育吸引力的支持力度不足,需要加以优化。

(二)政策建议

本文从政策工具的视角提出以下政策建议,以期对未来我国中职学生资助政策的完善和优化提供一些参考。

1. 适当增加供给型政策工具,确保资助持续供给

供给型政策是中职学生资助的“主阵地”,因此要适当加大供给型政策工具,持续供给有利于提高中职学生资助水平的政策内容。进入“后扶贫时代”,要重点加强基于“有效衔接”的资助政策内容,强化对家庭经济困难学生的经济资助,确保不让一个学生因为家庭经济困难而失学,充分体现资助政策“助困”本质功能。此外,要加大“奖励性”资助政策供给,适当提高受助学生比例,扩大国家奖学金受助人数。建议仿照高职学生资助类型,增加供给中职学生国家励志奖学金政策,促进学生奋发向上、积极有为,成为高素质技能型人才。

2. 充分调动利益相关者积极性,提高资助公平与效率

政策制定者要统筹规划好各政策工具的使用,充分调动各利益相关者的积极性,提高资助政策公平与效率。一是要加大对地方政府的支持力度,支持其成立独立的学生资助管理部门,加大资助政策宣传力度,规范资助工作和发放程序,推动政策有效落实,提高资助公平。二是要加大对社会组织和企业的支持,推动其健全相关工作机制,通过税费减免等激励措施,鼓励社会组织通过设立奖助学金等方式加大对中职学生的资助力度,提高资助政策效率。三是要强化对受助学生的育人价值引导,支持中职学校加强对受助学生的资助育人工作,深化资助育人环境,实施资助“三全育人”,开展校园资助宣传周活动,全方位推动资助育人取得实质性成效。

3. 系统设计政策工具,保障资助政策成效

系统设计政策工具,对提高政策执行的满意度、促进政策目标实现和保障政策成效有非常重要的作用。因此,政策制定者要认真分析资助政策形势,针对中职学生资助实际,系统设计资助政策工具。一方面,要综合考虑各种类型政策工具的功能、作用以及政策匹配度,系统整合各项政策工具,避免过度依赖某类或某些政策工具,而忽视其他工具的综合运用,以提升各项政策工具的适用性和适切性;另一方面,要充分了解各项政策工具的优势与劣势,合理搭配,取长补短,在政策制定时要形成最优政策工具组合,最大化实现政策工具合力。唯有如此,才能全面改善政策工具使用结构失衡状态,促进中职学生资助工作可持续健康发展。

[参考文献]

- 程显扬, 2020:《基于政策工具的〈健康中国行动(2019—2030年)〉文本分析》,《东北大学学报(社会科学版)》第5期。
- 陈宏, 2011:《国内外利益相关者理论研究进展》,《经济研究导刊》第5期。
- 范先佐、唐斌、郭清扬, 2019:《70年学生资助工作的系统回顾与经验总结》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第5期。
- 黄萃、苏竣、施丽萍, 2011:《政策工具视角的中国风能政策文本量化研究》,《科学学研究》第6期。
- 黄萃, 2016:《政策文献量化研究》,北京:科学出版社。
- 姜红、李师萌、盖金龙、孙舒榆, 2023:《基于政策工具视角的中国产教融合政策适配性研究——77份国家层面政策文件的量化分析》,《吉林大学社会科学学报》第1期。
- 江俐、李志峰, 2016:《高校教师流动政策:历史演变与当代转型——基于1978年以来的政策文本分析》,《重庆高教研究》第5期。
- 李健、顾拾金, 2016:《政策工具视角下的中国慈善事业政策研究——以国务院〈关于促进慈善事业健康发展的指导意见〉为例》,《中国行政管理》第4期。
- 潘禹辰、郭若涵、宋奕洵、卢小宾, 2023:《政策工具视角下的科技人才政策文本量化研究》,《图书情报工作》第5期。
- 彭川宇、刘月, 2021:《政府数据开放政策三维分析框架构建及实证研究》,《图书情报工作》第6期。
- 曲绍卫、王皓、时嘉琪, 2018:《大国教育公平:中国学生资助政策改革四十年回顾与展望》,《教育经济评论》第6期。
- 邱小健、李江楠、邱恬, 2023:《我国中等职业教育学生资助政策研究》,《华东师范大学学报(教育科学版)》第8期。
- 孙科技, 2019:《教育精准扶贫政策执行中政策工具应用偏差及其矫正——基于省级政策实施方案的文本分析》,《教育与经济》第3期。
- 唐瑶、陈天然, 2023:《政策工具视角下我国长期护理保险政策研究——基于2012—2022年试点地区政策文本的量化分析》,《社会保障研究》第10期。
- 王俊、白杨、刘怡均, 2022:《政策工具视角下中国长期护理保险政策的发展脉络与演进逻辑——基于310篇政策文本的内容分析(2012—2022)》,《中国卫生政策研究》第10期。
- 臧维、李甜甜、徐磊, 2018:《北京市众创空间扶持政策工具挖掘及量化评价研究》,《软科学》第9期。
- Howlett, M., M. Ramesh and A. Perl, 2009, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Vol. 3. Oxford: Oxford University Press.
- McDonnell, L. M. and R. F. Elmore, 1987, "Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 133—152.
- Mitchell, A. and D. Wood, 1997, "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts", *Academy of*

Management Review, 22(4): 853—886.

Rothwell, R. and W. Zegveld, 1985, *Reindustrialization and Technology*. London: Longman Group Limited.

Schneider, A. and H. Ingram, 1990, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *Journal of Politics*, 52(2): 510—529.

A Quantitative Study on the Text of Student Financial Aid Policies for Secondary Vocational Education in China from the Perspective of Policy Tools

QIU Tian¹, ZHENG Zhi-ming^{2,3}

(1. Faculty of Education, East China Normal University;

2. Science and Technology College, Gannan Normal University;

3. College of Education, Central China Normal University)

Abstract: Based on the policy tool analysis framework, this paper uses NVivo software to conduct systematic coding and quantitative analysis on 37 policy texts on financial aid for secondary vocational school students issued by national ministries and commissions in China. The research results show that there is a phenomenon of “unclear focus” in the use of three types of policy tools: supply-oriented, demand-oriented, and environment-oriented. At the same time, there is also a problem of “unreasonable structure” in the content of these three types of policy tools. There are significant differences in the distribution of policy tools among different stakeholders, and there is still much room for improvement in promoting the participation of social organizations and other relevant entities in financial aid for secondary vocational school students. The use of policy tools is continuously adjusted as the funding policy evolves, but there is still a problem of imbalance in the usage ratio. Looking to the future, it is necessary to appropriately increase supply-oriented policy tools to ensure the continuous supply of funding, fully mobilize the enthusiasm of stakeholders to improve the fairness and efficiency of funding work, systematically design policy tools to ensure the effectiveness of funding policies, and promote the improvement of the financial aid policy system for secondary vocational school students with Chinese characteristics.

Key words: policy tools; secondary vocational education; student financial aid; policy text

(责任编辑: 刘泽云 责任校对: 刘泽云 胡咏梅)