

# 基于霍恩 - 米特模型的高等职业教育校企合作政策执行影响因素研究

贾晓燕

新疆大学政治与公共管理学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年1月22日; 录用日期: 2024年3月13日; 发布日期: 2024年3月20日

## 摘要

职业教育作为国民教育的重要组成部分, 承担着保障社会经济发展强基固本的关键作用。以霍恩 - 米特政策执行系统模型为研究框架, 从六个方面对校企合作政策执行影响因素进行分析。政策目标与标准不合理、政策资源匮乏、组织间沟通与执行方式有待完善、政策执行者价值有所偏颇以及系统环境制约等因素, 影响高等职业教育校企合作政策执行效果。为提高高等职业教育校企合作政策执行效果, 需明确政策目标与标准、加大政策资源投入、改进组织间沟通与执行方式、提高执行机构管理的靶向精度、正确引导价值取向、营造良好的系统环境。

## 关键词

高等职业教育, 校企合作, 政策, 霍恩 - 米特模型

## Analysis of the Influencing Factors of School-Enterprise Cooperation Policy Implementation of Higher Vocational Education Based on Horn-Mitter Model

Xiaoyan Jia

School of Politics and Public Administration, Xinjiang University, Urumqi Xinjiang

Received: Jan. 22<sup>nd</sup>, 2024; accepted: Mar. 13<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 20<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Vocational education, as an important part of national education, assumes the key role of ensuring a

strong foundation for social and economic development. Based on the Horn-Mitt policy implementation system model, this paper analyzes the influencing factors of school-enterprise cooperation policy implementation from six aspects. Factors such as unreasonable policy objectives and standards, lack of policy resources, inter-organizational communication and implementation methods need to be improved, biased value of policy implementers, and systemic environmental constraints affect the implementation effect of school-enterprise cooperation policies in higher vocational education. In order to improve the implementation effect of school-enterprise cooperation policy in higher vocational education, it is necessary to clarify the policy objectives and standards, increase the investment of policy resources, improve the communication and implementation methods between organizations, improve the targeting accuracy of the management of the executive agency, correctly guide the value orientation, and create a good system environment.

## Keywords

Higher Vocational Education, School-Enterprise Cooperation, Policy Enforcement, Horn-Mitt Model

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

党的二十大报告指出,教育、科技、人才是全面建设社会主义现代化国家的基础性、战略性支撑[1]。2022年新修订的《职业教育法》明确提出,职业教育与普通教育的地位没有差异,只是类型不同,由此为我国职业教育进一步发展奠定了法律保障基础。高等职业教育是中国经济发展和产业升级需求的关键,也是不可替代的高素质技能型人才重要来源。国家出台许多政策与指导意见,从中央到地方形成了“制定-执行”的一贯式发展。

对职业教育校企合作政策执行影响因素的研究有丰富成果,朱秀民(2019)认为影响校企合作办学模式有很多,其中主观制约因素是主体合作意愿,客观制约因素是合作条件和合作机制[2]。秦芬(2020)基于政策从文本到实践,从制定到落地这一过程,指出推进这一过程的要素包含多个方面,其中主要包括过程中的具体内容、过程本身,以及这一过程所处的环境等[3];从企业参与职业教育的年度质量报告来看,企业虽是产教融合政策执行主体,但其受到政治、经济、文化、教育等因素的制约,在一定程度上,削弱了企业这一市场化角色的政策执行的积极性,而企业作为政策执行效果的决定性主体之一,在一定程度上,也削弱了产教融合政策执行的效果。冉云芳(2021)基于计划行为理论的解释框架,建立 AMOS 结构方程模型探讨企业参与校企合作的影响因素[4]。基于此,本文通过对中央指导性意见与地方政策执行的情况进行全面梳理,旨在为高等职业教育的良性发展提供智慧参考。

## 2. 资料来源与方法

### 2.1. 资料来源

基于知网、维普、万方数据库,以“职业教育校企合作”“职业教育产教融合”与“现状、执行效果、困境”为关键词,筛选出职业教育校企合作政策执行的阻碍因素。其他政策类文件来源于北大法宝数据库、国务院官网、新疆维吾尔自治区政府网站等发布的有关职业教育校企合作的政策文件。

## 2.2. 分析框架

根据美国学者范·霍恩(Carl E. Van Hom)和范·米特(Donald S. Van Meter)在《政策实施过程：概念性框架》一文中提出霍恩-米特政策执行系统模型[5] (见图 1)，霍恩-米特政策执行系统模型遵循“自上而下”的政策执行路径，职业教育校企合作政策执行也遵循“中央决策-地方执行”的路径，霍恩-米特模型为新疆职业教育校企合作政策执行的影响因素分析提供了一个理论框架。本文基于该模型，从六个维度对职业教育校企合作政策执行的影响因素进行归纳分析。

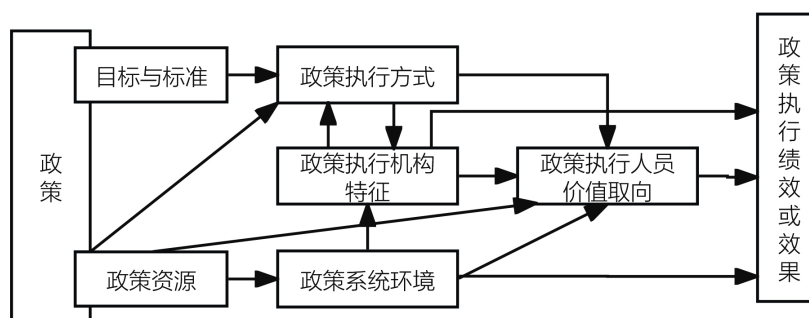


Figure 1. Horn-Mitt policy implementation system model

图 1. 霍恩-米特政策执行系统模型

## 3. 高等职业教育校企合作政策执行的影响因素分析

### 3.1. 政策目标与标准不清晰

政策目标与标准，即对决策总目标的具体化，它为政策绩效评估提供了更加具体和明确的标准[6]。政策目标越明确、政策标准越合理、政策内容的适用性越强，政策执行效果越好。

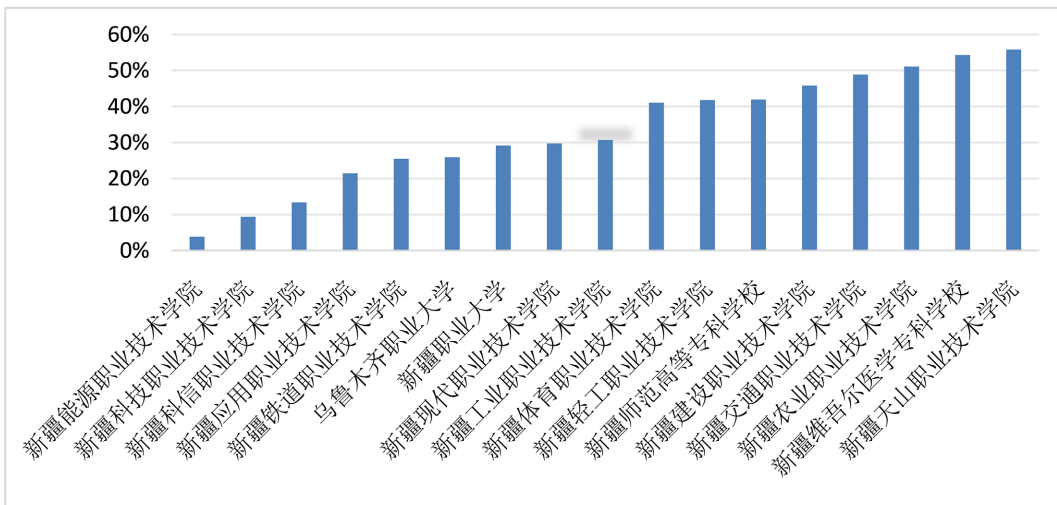
政策目标不清晰。近年来国家关于职业教育校企合作政策频繁出台，但新疆维吾尔自治区层面关于职业教育校企合作政策出台的文件较少。例如 2020 年为落实《新疆维吾尔自治区职业技能提升行动实施方案(2019~2021 年)》，印发了《关于加强自治区高等职业院校内部质量保证体系诊断与改进工作的通知》提出“组织各地、县职业学校骨干教师共 1720 人参加公共基础课课程标准培训，进一步规范中等职业学校教学管理工作”[7]。对于如何进一步规范教学管理工作并没有详细的实施细则。

### 3.2. 政策资源匮乏

政策资源，即执行主体在执行政策过程中所需要的各种资源，包括了经费资源、物资资源、信息资源、人力资源和权威资源等[8]。乌鲁木齐市高等职业教育校企合作政策执行中在人力资源、实验实训设备物力资源、财政资源等方面有所欠缺。

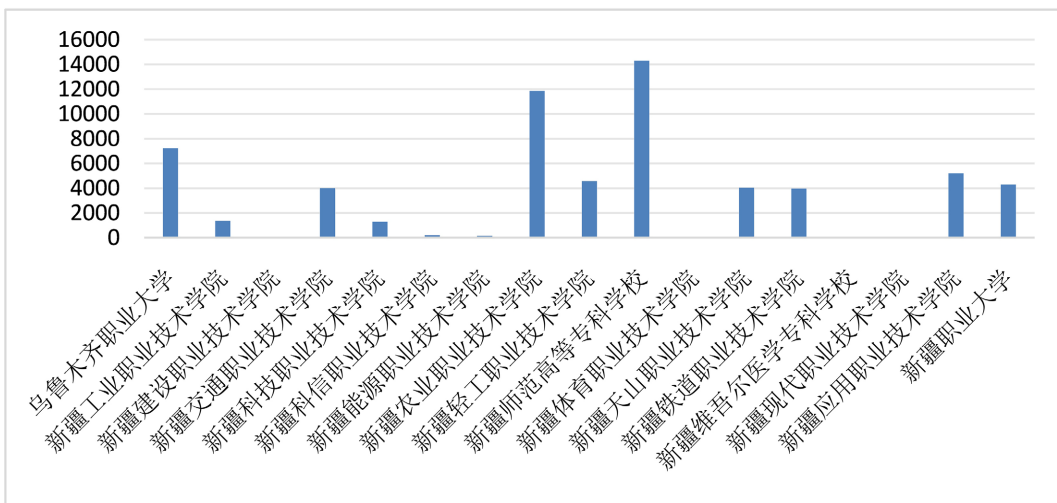
1) 人才资源不足。职业教育校企合作要培养技能型人才，教师是第一资源。“双师型”教师队伍作为校企合作中的关键资源，为技术技能型人才的培养发挥重要作用。根据 2023 年高等职业教育质量年度报告数据显示(见图 2)，乌鲁木齐市 17 所高等职业院校中“双师型”教师占比专任教师的比例高于 50% 的院校仅有 3 所[9]，分别是新疆农业职业技术学院、新疆维吾尔医学专科学校、新疆天山职业技术学院。

2) 资金投入不足。现阶段新疆高等职业院校的资金主要来源于财政拨款和专项资金，校企合作的模式开展以及实验实训基地的建设，均需要较高的建设运营资本，然而，当前新疆高等职业院校资金来源渠道主要是通过中央财政支持与职业教育专项资金投入。乌鲁木齐市 17 所高职院校年财政拨款差距较大(见图 3)，新疆师范高等专科学校年财政拨款 14301.35 万元，但是还有 3 所学校年财政拨款是 0，严重阻碍了校企合作政策执行的积极性。



资料来源：中国高职高专教育网，2023 年高等职业教育年度报告专栏。

**Figure 2.** Proportion of “double-teacher” teachers in 17 higher vocational colleges in Urumqi  
**图 2.** 乌鲁木齐市 17 所高职院校“双师型”教师占比



资料来源：中国高职高专教育网，2023 年高等职业教育年度报告专栏。

**Figure 3.** Annual special financial allocation for 17 higher vocational colleges in Urumqi  
**图 3.** 乌鲁木齐市 17 所高职院校年专项财政拨款

### 3.3. 组织间沟通不畅

组织间沟通与执行活动，不仅包括纵向的上下级间关系，还包括横向的部门间关系[10]。职业教育校企合作政策都是通过自上而下的“通知”“意见”“条例”等形式进行信息传达，由中央到各省市或自治区再传达至各地州，政策执行环节涉及多个层级的不同主体，多个部门，政策在传递时难免存在传达或解读不全面现象。其次，学校与企业和合作过程中，责任界限不清晰，从而导致政策执行效率低下，机构之间存在推诿现象，难以形成政府部门之间的政策合力。

### 3.4. 执行机构积极性不强

政策执行机构特征包括执行机构的规模与能力，所获取的政策资源或支持等[11]。校企合作政策的有

效执行需要学校和企业来落实,如表 1 所示,乌鲁木齐市 17 所高等职业院校有 11 所院校与 22 家企业进行了合作,合作最多的学校是新疆农业职业技术学院,共有 6 家企业进行合作,但也有 6 所职业院校没有参与校企合作,并且参与合作的企业中大型国有企业较少。企业参与校企合作,执行校企合作政策的主动性和积极性还有待进一步调动[12]。

**Table 1.** Vocational colleges and enterprises participating in school-enterprise cooperation in Urumqi  
**表 1.** 乌鲁木齐市参与校企合作的职业院校与企业

职业院校	参与合作的企业	职业院校	参与合作的企业
阿克苏职业技术学院	新疆华羿元腾通信设备有限公司	乌鲁木齐职业大学	苏州几何体网络科技有限公司
博尔塔拉职业技术学院	博州晖力普电子科技有限公司	新疆交通职业技术学院	新疆天汇汽车服务有限公司
	锐捷网络股份有限公司		中国葛洲坝集团市政有限公司
	温泉县圣山圣水旅游开发有限责任公司		北京博海迪信息科技股份有限公司
昌吉职业技术学院	顺丰控股股份有限公司	新疆农业职业技术学院	财智未来(北京)教育科技有限公司
	新疆众和股份有限公司		天润乳业股份有限公司
克拉玛依职业技术学院	克拉玛依市地质工程有限责任公司		新疆恒晟建材检验有限责任公司
	乌鲁木齐天耀伟业信息技术服务有限公司		新疆玖运景致农林科技有限公司
	新疆天麒工程项目管理咨询有限责任公司		新疆梅花氨基酸有限责任公司
克孜勒苏职业技术学院	克州颶翔农业服务有限公司	新疆轻工职业技术学院	新疆协鑫硅业科技有限公司
吐鲁番职业技术学院	新疆亿茂纺织品制造有限公司	新疆体育职业技术学院	嘉佑健身

资料来源:中国高职高专教育网,2023 年高等职业教育年度报告专栏。

### 3.5. 执行者价值观有失偏颇

政策执行所处的环境,如国家发展战略、经济社会发展水平、社会需求等都会影响政策的执行过程[13]。一方面,政策执行者缺乏职业认知。由于学校每年招聘刚毕业的大学生,他们相对理论经验较为丰富,但实操经验略显不足。另一方面,政策执行者专业能力受限。根据 2023 年高等职业教育质量年度报告数据显示,高职院校中学校的老师学历水平大部分以本科学历为主,研究生学历的教师占比较低,影响了校企合作政策执行的力度。

### 3.6. 文化环境不浓厚

执行者处置与回应,包括三个要素:执行者对政策的认知、执行者对政策的回应以及回应的强度[14]。校企合作政策执行环境包括政治、经济、文化、社会环境等方面。文化层面来看,职业教育社会认同度低,学生普遍缺乏自信。中考后的“普职分流”,俨然成了“普职分层”,职业教育被认为是“无学可上”的去处。社会层面校企合作政策宣传力度不足,目标群体对校企合作政策的认知水平不高,“学而优则士”的传统观念依然存在。

## 4. 提高职业教育校企合作政策有效执行的建议

### 4.1. 明确政策目标与标准

根据国家出台的职业教育校企合作政策,自治区政府要立足于新疆社会经济发展以及产业技术技能

型人才的需求，制定实施细则以及可操作化的校企合作政策目标。目标规划可以分阶段、分周期有效推进，并检测评估政策执行效果，防止出现偏差。各地州政府部门要根据当地区域发展和产业人才需求，制定合理的人才培养实施细则。

#### 4.2. 加强人才队伍建设，拓宽资金引入渠道

1) 加强人才队伍建设。首先，加大人才引进力度，扩大“双师型”教师队伍。各地州政府大力实施人才引进政策，拓展疆内外人才引进渠道。加大教师培训力度，坚持“请进来”与“送出去”相结合，鼓励本校教师利用信息化平台提升学历，推动培育人才与引进人才共同发展、形成合力。其次，与高校研究生院对接，招聘高层次专业教师。要提高“双师型”教师全面综合发展。例如，擅长理论教学的教师下企业去实践，或跟岗访学，与企业深入交流，以理论指导实践，实践经验丰富理论知识，大力推进“产学研用”一体化发展。增强企业兼职教师的身份认同感，进一步完善“双师型”教师激励措施。职业院校要真真切切的把兼职教师作为教师队伍的一员，使企业兼职教师也可以享受与专任教师同样的薪资激励与福利体系，通过公平、透明的激励制度激发员工工作积极性。

2) 拓宽资金引入渠道。按照在职业教育校企合作办学中的受益程度，鼓励职业教育校企合作办学的主体提供各自的不同环境下的资源。企业应该根据自身的发展规模来免费提供实践实训基地和实验设备来支持职业院校校企合作办学的开展，并积极的为参加校企合作办学项目的老师和同学发放合理的薪酬。行业协会也可以是多元化资金来源的主体，鼓励行业协会根据行业的实际发展需要筹集资金，促进行业整体发展，支持职业院校开展符合区域或行业需要的校企合作办学项目。职业院校也可以利用科研创新成果转化生产力增加额外收入，然后再将这种额外收入投入到校企合作办学中，以便校企合作办学实现资金的良性循环。职业院校还可以通过社会服务来拓展资金渠道，如公开转让技术发明专利，承接政府和企事业单位项目等。

#### 4.3. 构建“SGES”模式，整合多元主体价值观念

1) 深入推进多元主体高效协同治理，构建职业教育“SGES”共同体模式。通过政、校、企、社多元主体共同参与治理，在产教融合过程中以利益共同体和命运共同体为主线，各主体、部门群策群力，由被动响应到主动参与，降低信息不对称和政策时效性滞后的影响，从而实现各主体公共利益最大化目标。

2) 各主体需整合价值观念。企业为学生提供实习岗位，学校为企业培养素质技术技能人才，节省企业对学生入职培训成本，虽利益主体之间存在价值冲突，但校企合作政策促使学校与企业为培育人才而合作，关键在“合”。因而，政、校、企、社应坚持“求同存异”原则，深入落实德技双修人才培养方案。

#### 4.4. 提高执行机构管理精准度

高等职业教育校企合作涉及教育部、人社部、财政部等部门，多部门之间协同联动是确保校企合作政策有效执行的先决条件。对此，需建立部门联席会议制度，促成多部门之间有效联动，形成以教育部牵头，相关部门交互配合的工作网络，明确各主体之间的职责划分，协同配合解决校企合作政策执行的难题，实现职业教育高质量发展。

#### 4.5. 正确引导政策执行人员价值取向

对刚入职的教师要鼓励其积极参与社会实践，深入企业，培养其责任感与使命感，提高教师对职业教育校企合作的认同度。其次要不断提高教师的学历水平，通过老带新的方式，传授教学经验和实践技能。

#### 4.6. 营造良好的文化环境

一是企业和职业院校利用实训基地、高科技仿真情景和多媒体教室等方式提升学生的职业意识和职业能力。二是让企业文化符号入校园，构建出情景化公司管理模式，让学生在日常的教学加深对企业的认识并增强职业认同感。其次，利用“互联网+”，政府应该结合大数据网站充分发挥在职业教育校企合作办学中的引导、指挥及协调作用。

### 5. 结语

在党中央及地方政府的大力支持下，乌鲁木齐市高等职业教育校企合作政策在“制定-执行”过程中，对新疆社会经济发展起到了重要作用。运用霍恩-米特政策执行系统理论对乌鲁木齐市高等职业教育校企合作政策执行的现状进行梳理，发现其发展中存在的问题，深入剖析其主要成因，明确政策目标与标准、加强人才队伍建设，拓宽资金引入渠道、构建“SGES”模式，整合多元主体价值理念，提高执行机构管理精准度，营造良好的文化环境，为地方制定职业教育政策提供借鉴和思考，促进乌鲁木齐市高等职业教育更好地服务于区域经济发展。

### 基金项目

本文系 2023 年度自治区研究生教育创新计划：新疆大学本科教育教学研究和改革资助项目(项目编号：XJU-2022JG03)的阶段性研究成果。

### 参考文献

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm), 2022-10-16.
- [2] 朱秀民. 校企合作办学模式制约因素与对策研究[J]. 现代教育管理, 2019(3): 91-95.
- [3] 秦芬. 产教深度融合的政策分析与推进策略[J]. 教育与职业, 2020(15): 13-20.
- [4] 冉云芳. 企业参与职业教育校企合作的影响机理研究——基于计划行为理论的解释框架[J]. 教育发展研究, 2021, 41(7): 44-52.
- [5] Van Meter, D.S. and Van Horn, C.E. (1975) The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6, 463. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- [6] 丁煌. 政策执行阻滞机制及其防治对策[M]. 北京: 北京人民出版社, 2002.
- [7] 关于印发《高等职业院校内部质量保证体系诊断与改进指导方案(试行)》启动相关工作的通知[EB/OL]. [http://www.moe.gov.cn/s78/A07/A07\\_sjhj/201512/t20151230\\_226483.html](http://www.moe.gov.cn/s78/A07/A07_sjhj/201512/t20151230_226483.html), 2015-12-30.
- [8] 王法硕, 陈冷. 社会治理智能化创新政策为何执行难?——基于米特-霍恩模型的个案研究[J]. 电子政务, 2020(5): 12.
- [9] 中国高职高专教育网. 高等职业教育质量年度报告专栏[EB/OL]. [https://www.tech.net.cn/column\\_rcpy/index.aspx](https://www.tech.net.cn/column_rcpy/index.aspx), 2024-01-20.
- [10] 陈振明. 公共政策分析教程[M]. 北京: 中国城市出版社, 2004.
- [11] 赵凯农, 李兆光. 公共政策——如何贯彻执行[M]. 天津: 天津人民出版社, 2003.
- [12] 曹珍, 罗汝珍. 职业教育产教融合政策的执行成效研究——基于 2019 年企业参与职业教育的质量年报分析[J]. 成人教育, 2020, 40(3): 54-60.
- [13] 金太军. 公共政策执行梗阻与消解[M]. 广州: 广东人民出版社, 2005: 45, 147.
- [14] 李允杰, 丘昌泰. 政策执行与评估[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 46, 231.