

政策工具视角下中医药教育改革与发展 政策研究

——基于《关于深化医教协同进一步推动中医药教育改革与
高质量发展的实施意见》分析

杨帆, 钱丝诗, 卢靖宇, 王世宇*, 李勇*

成都中医药大学, 四川 成都

收稿日期: 2021年10月23日; 录用日期: 2021年11月18日; 发布日期: 2021年11月25日

摘要

本文以《关于深化医教协同进一步推动中医药教育改革与高质量发展的实施意见》为研究对象, 构建起以罗斯威尔(Roy Rothwell)和泽赫菲尔德(Walter Zegveld)的基本政策工具理论为X维度, 中医药教育发展为Y维度的二维分析框架。运用内容分析法对政策内容进行编码、分析。对政策文本进行分析后发现: 环境型政策工具占比较高, 策略性工具较多; 供给型政策工具运用相对恰当, 直接推动中医药教育发展; 需求型政策工具相对运用不足。这一结果显示, 未来中医药教育发展调整、改善的方向: 各种政策工具之间应相互制衡、互补; 要在各类政策工具的次级工具里, 也要找到平衡点; 应加强中医药教育的师资队伍建设、产教融合、组织保障等其他要素的建设。

关键词

中医药教育, 政策工具, 文本分析

Research on the Reform and Development Policy of Traditional Chinese Medicine Education from the Perspective of Policy Tools

—Based on “On Deepening Medical and Educational Coordination
Analysis of the Implementation Suggestions on Further Promoting
the Reform of Traditional Chinese Medicine Education and High
Quality Development” Analysis

*通讯作者。

Fan Yang, Sishi Qian, Xianyu Lu, Shiyu Wang*, Yong Li*

Chengdu University of Traditional Chinese Medicine, Chengdu Sichuan

Received: Oct. 23rd, 2021; accepted: Nov. 18th, 2021; published: Nov. 25th, 2021

Abstract

This paper takes the Implementation Opinions on Deepening the Cooperation between Medicine and Education to Further Promote the Reform and High-Quality Development of Traditional Chinese Medicine Education as the research object, and establishes a two-dimensional analytical framework with the basic policy tool theory of Roy Rothwell and Walter Zegveld as the X dimension and the development of traditional Chinese medicine education as the Y dimension. Use content analysis method to code and analyze the policy content. After analyzing the policy texts, it is found that environmental policy tools account for a high proportion and strategic tools are more. The use of supply-oriented policy tools is relatively appropriate, which directly promotes the development of TCM education. Demand-based policy tools are relatively underused. The results show that the direction of adjustment and improvement of TCM education development in the future: various policy tools should balance and complement each other; we should also strike a balance among the secondary instruments of various policy tools. We should strengthen the construction of teaching staff, integration of industry and education, organizational support and other elements of TCM education.

Keywords

TCM Education, Policy Tools, The Text Analysis

Copyright © 2021 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

发展中医药，教育要先行。适应新时代经济社会发展需求，高质量推进我国中医药教育学科发展、专业课程改革、人才培养与院校的社会服务能力，是每个中医药教育工作者应当思考的问题。在医学模式和医学发展趋势转变的时代背景下，中医药教育改革势在必行。而从某种意义上来说，中医药教育发展的人才培养决定中医药临床与教育的进一步发展。因此，中医药教育在继承自身的发展的情况下，创新理论知识，跟上时代发展的步伐才能促进医疗卫生事业的发展，反之，也能为中医药的发展提供高素质人才。

中医药事业的发展离不开符合时代要求的新型高素质中医药人才。中医药教育也一直都是我国高等教育的重要组成部分，2020年教育部、国家卫生健康委、国家中医药管理局联合印发了《关于深化医教协同进一步推动中医药教育改革与高质量发展的实施意见》教高[2020] 6号(以下简称《意见》)的文件，对2017年发布的《教育部国家中医药管理局关于医教协同深化中医药教育改革与发展的指导意见》(教高[2017] 5号)文件进行进一步阐述，旨在推动构建符合自身特点的中医药人才培养体系，充分发挥中医药教育服务健康中国建设、中医药传承创新发展的基础性重要作用。在此背景下，本研究从政策工具视

角出发,运用内容分析法对《意见》文本进行分析,以完善中医药教育高质量发展的措施,从而助力我国中医药人才培养的持续健康发展。

2. 研究对象与方法

2.1. 研究对象

《关于深化医教协同进一步推动中医药教育改革与高质量发展的实施意见》是教育部、国家卫生健康委、国家中医药局密切协同,以问题为导向,开展系统调研形成的成果,既是对前期工作的深化和完善,也是聚焦健康中国建设,具有全局性、战略性、引领性意义的重大改革[1]。而《意见》则更是对此文件的进一步贯彻落实与升华,教育部、国家卫生健康委、国家中医药管理局联合印发《意见》,此次发文新增添国家卫生健康委为发文单位,不仅顺应了健康中国战略、树立大卫生大健康观念的时代要求,同时也体现了国家卫生健康委对中医药人才培养的支持和关注。因此将《意见》作为研究对象,具有整体性、重点突出等优势,对研究中医药教育改革的发展具有参考价值与实践意义。

2.2. 研究方法

本文的研究方法为内容分析法,指对具有明确特性的传播内容进行客观、系统和定量描述[2]。内容分析法将用语言表示而非数量表示的文献转换为用数量表示的资料,并将分析的结果用统计数字描述。通过对文献内容“量”的分析,找出能反映文献内容的一定本质方面又易于计数的特征,从而能克服定性研究的主观性和不确切性的缺陷,达到对文献“质”的更深刻、更精确的认识[3]。内容分析法是近年来广泛用于分析各类政策研究的方法,通过定量分析能较好的反映政策本身“质”的特点,具有较高的适用性。

3. 政策工具视角《意见》的分析框架

政策工具(又称政府工具或治理工具)研究是当代公共政策与公共管理理论和实践研究的新领域[4][5]。而要在政策工具视角下,对政策文本进行较为准确的把握和梳理,建立适宜合理的分析框架是重要前提。国内外对于政策工具的研究也由于不同的标准呈现出不同类别,而 Rothwell 和 Zegveld 的三种类型(供给型政策工具、环境型政策工具、需求型政策工具)政策工具理论[6]广泛应用于我国体育政策分析、城乡社区治理、教育等多个领域,因此,本文在参考其政策工具理论的基础上,搭建了 X 基本政策工具理论维度与 Y 中医药教育发展维度的二维分析框架。

3.1. X 维度:基本政策工具理论维度

本文借鉴 Rothwell 和 Zegveld 的三种类型政策理论工具,结合《意见》的文本内容,将《意见》的政策工具分为供给型、需求型、环境型三类。其中,供给型政策工具指政府通过对中医药教育的资金投入、教育培训、场地设施建设、人才培养等方面进行指导,直接从供给端推动中医药教育改革及高质量发展。环境型政策工具指政府通过法规管制、目标规划、财政措施、策略性措施等外部环境条件来间接影响、助推中医药教育改革与高质量发展。需求型政策工具指政府通过服务外包、政府采购、人才引进等措施来拉动中医药教育改革与高质量发展。只有三种类型的政策工具发挥好各自的作用,形成最优的组合方式,才能达到结果的最佳效益。

3.2. Y 维度:中医药教育发展维度

之所以要构建 Y 维度,是因为一般来说,仅利用单维度的基本政策工具,不能够反映出政策文本的

全部特点。基本政策工具的普适性，使之适用于多类政策文本研究，单一维度不能完整反映《意见》的特点与深层次的政策联系与规律。因此，本文在将基本政策工具理论作为 X 维度的同时，具体问题具体分析，构建中医药教育发展的 Y 维度。根据《意见》的文本内容，将 Y 维度细分为院校与专业发展、师资队伍建设和产教融合、毕业后教育、教育质量评价、组织保障六个方面。基于上述分析，本文构建了中医药教育改革与高质量发展的二维分析框架(见图 1)。

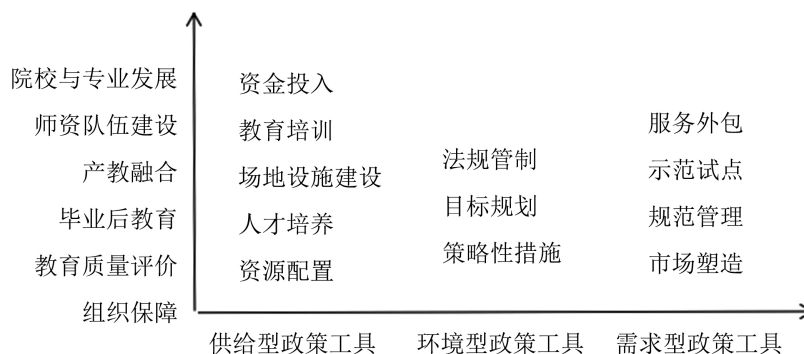


Figure 1. Two-dimensional analytical framework of TCM education reform and high-quality development

图 1. 中医药教育改革与高质量发展的二维分析框架

4. 研究结果与分析

4.1. 《意见》政策文本内容编码

本文将去除引言后的十四项具体意见条目的政策文本作为基本的内容分析单元，根据不可细分的原则将独立的句作为最小划分单元，以意见编号 - 具体章节进行分类、编码。最终将政策文本拆分为 55 个分析单元，由于篇幅限制，仅展示部分编码(见表 1)。

Table 1. Coding table of content analysis unit of policy text of opinions (part)

表 1. 《意见》政策文本内容分析单元编码表(部分)

政策条目	内容分析单元	编码
一、强化中医药学科专业建设	夯实中医药类专业主体地位，调整优化中医药院校学科专业布局，集中优势资源做强做大中医药主干专业。	1-1
	建设 100 个左右中医药类一流本科专业建设点。布局中医养生学、中医康复学等服务生命全周期的中医药专业。	1-2
.....
十四、加强政策机制保障。	教育部、国家卫生健康委、国家中医药局会同相关部门建立中医药教育协调机制，加强对中医药教育的宏观规划、政策保障、工作指导和质量监控，建立中医药教育与中医药行业人才需求的供需平衡机制，将教育改革纳入国家中医药综合改革示范区重点评价内容。	14-1
	各地教育、卫生健康、中医药部门应会同有关部门健全工作协调机制，明确责任分工，完善政策措施，并于 2021 年 2 月底前出台落实本实施意见的具体实施方案。	14-2

4.2. 《意见》政策文本 X 维度分析

根据上述分类、编码,得到政策文本中政策工具的分布情况,如表 2 所示。《意见》较为全面的运用了供给型、环境型、需求型政策工具,充分发挥了供给型政策工具的主要推动作用,协同需求型政策工具拉动、外部环境型政策工具影响中医药教育改革及高质量发展。但可以看出,三种政策工具选择的偏好及运用程度不一。

Table 2. Distribution of policy tools in the X dimension of the opinions

表 2. 《意见》X 维度政策工具分布情况

工具类型	工具名称	《意见》政策文本编码	频次	占比
供给型政策工具	教育培训	10-1;	1	35%
	资源配置	1-1; 1-3; 1-5; 2-2; 7-4;	5	
	资金投入	9-3; 10-2;	2	
	场地设施建设	6-1; 8-3; 8-4; 9-1;	4	
	人才培养	5-1; 5-2; 6-2; 6-3; 7-3; 8-5; 11-2;	7	
环境型政策工具	法规管制	11-4; 12-2; 12-3; 14-1;	4	45%
	目标规划	1-2; 1-6; 3-1; 5-3; 7-2; 14-2;	6	
	策略性措施	1-4; 3-2; 3-3; 3-4; 3-7; 4-1; 4-2; 4-3; 4-4; 5-4; 5-5; 7-1; 9-2; 10-4; 11-1;	15	
需求型环境工具	示范试点	2-1;	1	20%
	市场塑造	3-5; 12-1; 13-1; 13-2;	4	
	规范管理	3-6; 4-5; 8-1; 8-2; 11-3;	5	
	服务外包	10-3;	1	
合计			55	100

第一,环境型政策工具:占比较高,策略性政策过多。环境型政策工具在三种政策工具中占比较高,达到 45%,说明政府想要营造一个良好的外部环境,将自身定位为环境营造者、监督者,来引导中医药教育改革及高质量发展,与构建服务型政府、简政放权的时代要求相契合。但其内部的次级政策工具运用不均衡,首先,策略性措施占比 60%。即对中医药教育发展从整体的角度进行宏观的战略规划和描绘,也可细分到落实具体的可行配套服务等措施。由于各个省市的经济发展状况不同、教育能力有差异等原因,对发展中医药教育的贯彻能力也有所不同。因此,政府在制定中医药教育发展的政策时,要针对不同的情况出台政策来推动中医药教育发展,通过策略性措施助推中医药教育发展。其次,目标规划占比 24%。表明政府对中医药教育发展的短期、中期、长期目标的定位还存在欠缺的情况。最后,法规管制仅占环境型策略工具的 16%。说明我国政府对中医药教育的发展的法规管制部分还不足,需要进一步强化。

第二,供给型政策工具:运用相对适当。如表 2 所示,供给型政策工具使用占比 35%,相对来说运用的较为适当。表明政府意识到从供给端(资金投入、资源配置等)直接推动中医药教育发展的重要性,但

其内部次级工具运用存在失衡的状态。人才培养、资源配置、场地设施、资金投入、教育培训分别占比供给型政策工具的 37%，26%，21%，11%，5%。其中，人才培养占 37%，成为占比最高的次级工具。这体现出政府在中医药教育发展中，对培养高素质的中医药人才培养的重视程度。人才的培养是教育的关键，中医药教育直接关系到中医药人才队伍的数量和质量，进而直接影响中医医疗卫生服务、健康管理和健康促进的市场供给，是健康服务业发展的人力资源保障[7]。而资金投入与教育培训相比来说占比相对较小，后续应增加在这方面的投入。

第三，需求型政策工具：运用相对不足。如表 2 所示，需求型政策工具占比 20%，占比相对较低，运用略微缺乏。规范管理、市场塑造、服务外包、示范试点分别占比 45%、36%、9%、9%。表明政府相对于通过需求型政策工具来刺激拉动中医药教育的发展，更偏向于选择政策工具从供给端和外部环境来影响和直接推动其发展。

4.3. 《意见》政策文本 Y 维度分析

结合 X 维度的三种政策工具，增加 Y 维度的六方面要素，得到《意见》政策文本的二维分析框架，如图 2 所示。

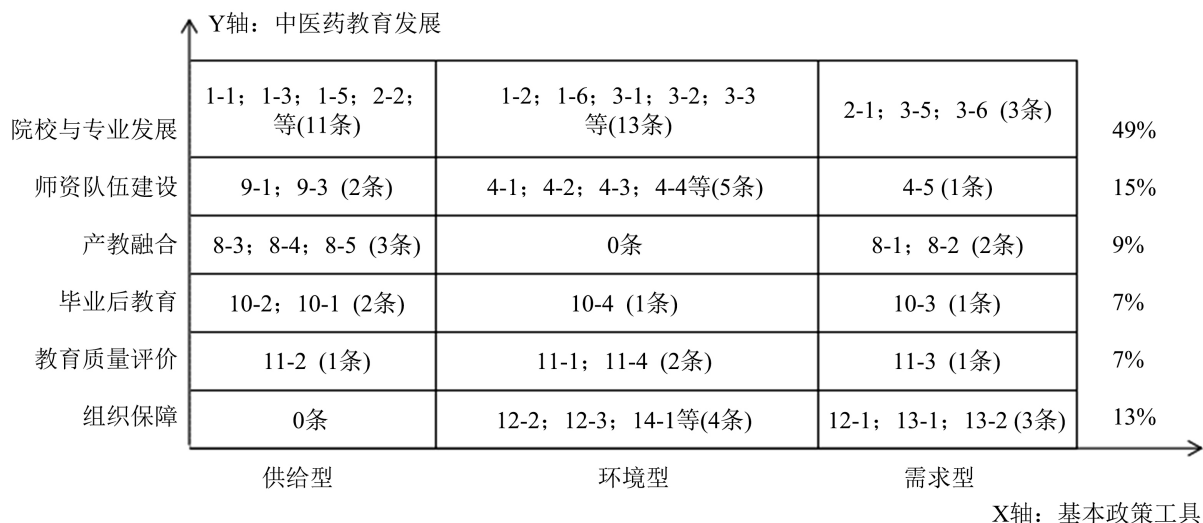


Figure 2. Two-dimensional analysis framework of the policy text of the opinions
图 2. 《意见》政策文本二维分析框架

如图 2 所示，可以看到，院校与专业发展、师资队伍建设、产教融合、毕业后教育、教育质量评价、组织保障占比分别为 49%、15%、9%、7%、7%、13%。总的来说，院校与专业发展使用的政策工具最多，且环境型政策工具多用于院校与专业发展上(占总体环境型政策工具的 52%)，而在产教融合方面应用最少；供给型政策工具也多用于院校与专业发展上(占总体供给型政策工具的 58%)，在组织保障上应用最少；需求型政策工具多用于院校与专业发展和组织保障上，(占总体需求型政策工具的 27%)，在师资队伍建设、毕业后教育、教育质量评价方面应用最少。

因此，从政策工具分布可以看出，《意见》对于院校与专业发展、师资队伍建设、产教融合、毕业后教育、教育质量评价、组织保障的六方面要素均有所涉及，较为全面，但是各要素所占的比重仍然呈现出不平衡的状态。院校与专业发展工具比例较高，毕业后教育与教育质量评价较低。院校与专业发展虽对中医药教育改革的影响很大，但对于学生的毕业后教育以及继续教育阶段的学习考核、质量评价的

重要性也不容小觑；医教融合是全面提高医学人才培养的又一重要途径，但在政策工具中的比例也比较小，提示要加强对医、教两个系统的协同配合，实现医改、教改的良性互动。

5. 结论与建议

5.1. 结论

5.1.1. X 维度的研究结果

三种政策工具之间使用不均衡，环境型政策工具占比最高，供给型政策工具次之，需求型政策工具最低。而从三类政策工具对于中医药教育发展作用的角度来看，环境型政策工具主要起到的还是外部的影响作用，并没有起到主导作用。因此，这样的环境型政策工具占主要比例的方式对于中医药教育发展的具体实施、落实方面还存在不足，需要通过需求型和供给型政策工具使用的调整来修补不足之处。需求型政策工具的示范试点、服务外包功能也应该进一步加强，通过增加其比重来吸引社会力量，拉动中医药教育发展；保持供给型工具的作用，从供给端人才培养、场地设施建设推动中医药教育发展。

5.1.2. Y 维度的研究结果

总体来说，Y 维度的六要素在政策工具中均有体现，但院校与专业发展比例最高，说明政府对于高等中医院校的专业培训、教育发展、人才培养十分重视，意识到院校与专业发展是中医药教育发展的重要环节。但从整体来看，产教融合、毕业后教育、教育质量评价方面的比例较低，这些方面对于中医药发展教育的作用也不言而喻，不应忽视其重要性。提高毕业后教育、教育质量评价、产教融合的比例是未来中医药教育发展的下一个方向。

5.2. 建议

5.2.1. 均衡各种政策工具的使用

首先，按照罗斯威尔(Roy Rothwell)和泽赫菲尔德(Walter Zegveld)的研究，政策绩效是供给型、环境型、需求型政策工具形成组合、共同作用、协调平衡的结果[7]。从《意见》对各种政策工具的使用可以看出，环境型政策工具过多，供给型政策工具相对适当，需求型政策工具相对缺乏。表明政府虽通过环境型政策工具对中医药教育发展进行了积极的引导，但这样还不够，要想达到理想的政策效果，各种政策工具之间应该相互制衡、互补，形成供给端推动、需求端拉动、环境型政策工具影响，达到最有利的局面。因此，在中医药教育发展过程中，要减少环境型政策工具的使用，提高需求型政策工具例如示范试点、市场素质、人才引进等策略，合理配置教育资源，持续关注供给型政策工具的运用，均衡各类政策工具的比重，将其看作一个整体，部分的最优即是整体的最优，共同形成合力，达到最佳效果。

5.2.2. 在各级次级政策工具中寻找平衡点

其次，在各类政策工具的次级工具里，也要找到平衡点。由上述分析可见，三种政策工具内部的次级政策工具存在失衡。以供给型政策工具为例，占比最高的是人才培养，而对于教育培训、资金投入等方面不够重视。资金投入是中医药教育发展的强有力措施，建议加大资金投入，使得中医药教育从办学规模、办学质量、师资队伍等方面快速发展。同时，在教育培训方面完善体制机制，要推动独立的中医药高等院校专业改革，突出中医药教育的办学特色，同时还要加强中医药院校之间的相互交流，增加彼此的专业认同[8]。

5.2.3. 重视促进中医药教育改革发展其他维度要素的建设

最后，加强中医药教育也要重视师资队伍建设、产教融合、组织保障等其他要素的建设。师资队伍的建设占比政策工具使用的 15%，相较于院校与专业发展较为欠缺。中医药的发展不仅要结合临床实践，

也离不开优秀的教学团队与中医名师的引领,例如将师承教育融入人才培养的在校教育、毕业后教育及继续教育阶段,能够有效提高中医药的传承能力。组织保障也仅占到13%,中医药教育的发展不仅仅依靠教育部、国家卫生健康委、国家中医药管理局,更要协同社会的其他力量,在中医药教育的发展规划、协调机制、协调发展方面形成合力,助力中医药教育的持续健康发展。

综上所述,通过对《意见》的政策文本进行分析讨论,发现《意见》对中医药教育改革与发展的过程中运用的政策工具以供给型与环境型政策工具为主,对需求型政策工具使用略微欠缺。因此在促进中医药教育改革发展的过程中,可增强对需求型政策工具的运用。通过增加服务外包、示范试点等方面的应用,树立典范,借鉴其成功经验,以总结试点经验到全面推广,总结优秀的建议与实践,助力中医药教育发展;同时也可以规范管理中医药教育发展过程中的各种体制机制与预警系统,动员社会的其他主体力量,激发活力,共同促进中医药教育的健康发展。总之,政府应统筹考虑三种政策工具的作用,加强配合,打好“组合拳”,形成合力,充分发挥政策工具的作用。

基金项目

国家中医药考试科研项目(TB2021022);四川省科技厅软科学项目(2021JDR0310);四川省教育发展研究中心项目(CJF20023);成都中医药大学“杏林学者”项目(MPRC2021016)。

参考文献

- [1] 教育部、国家卫生计生委、国家中医药局负责人就《关于深化医教协同进一步推进医学教育改革与发展的意见》答记者问[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/s271/201707/t20170712_309187.html, 2017-07-12.
- [2] 崔雅歌. 近十年高等教育治理研究综述——基于内容分析法的视角[J]. 河北大学成人教育学院学报, 2018, 20(3): 110-117.
- [3] 秦西. 内容分析法在我国公共政策研究中的应用评述[J]. 上海市经济管理干部学院学报, 2016, 14(6): 9-17.
- [4] 陈振明, 张敏. 国内政策工具研究新进展: 1998-2016 [J]. 江苏行政学院学报, 2017(6): 109-116.
- [5] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1985) Reindustrialization and Technology. M.E. Sharpe, Longman.
- [6] 王玉芬, 文庠, 司群英. 深化中医药教育改革, 培养中医药健康服务人才[J]. 中国中医药信息杂志, 2016, 23(5): 5-8.
- [7] 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[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2020, 57(4): 87-94.
- [8] 尤琪. 深化中医药教育改革培养中医药健康服务人才的有效路径探索[J]. 丝路视野, 2020(19): 80-81.