

中国教育财政

怀仁怀朴 唯真唯实

北京大学中国教育财政科学研究所

2017 年第 17-8 期（第 146 期）

2017 年 10 月 30 日

中等职业教育政策议程设置中的政协提案参与研究¹

赵晓堃*

我国中等职业教育走过了一个曲折发展的过程。20 世纪 80 年代以来，中职教育逐渐得到重视，学校数与招生数稳步提升。然而 1998 年大学扩招，普通高中大量抢占初中生源，导致中职学校规模和招生数量双重下降。为了缓解中职教育滑坡情况及 2001 年初见端倪的“技工荒”问题，教育部门要求放宽招生政策吸引生源并重提“普职比大体相当”的工作要求。随后，2002 年、2004 年、2005 年连续三次召开职教会议，反映了国家发展中职教育的决心。2006 年后，相继出台的《中等职业教育国家助学金管理暂行办法》《关于中等职业学校农村家庭经济困难学生和涉农专业学生免学费工作的意见》以及“推进中等职业教育免费”等措施推进了中职教育的重振。

¹ 本文根据作者在北大财政所田志磊老师的指导下完成的硕士论文改写而成。

* 作者简介：赵晓堃，北京大学教育经济学硕士，现就职于共青团中央组织部。

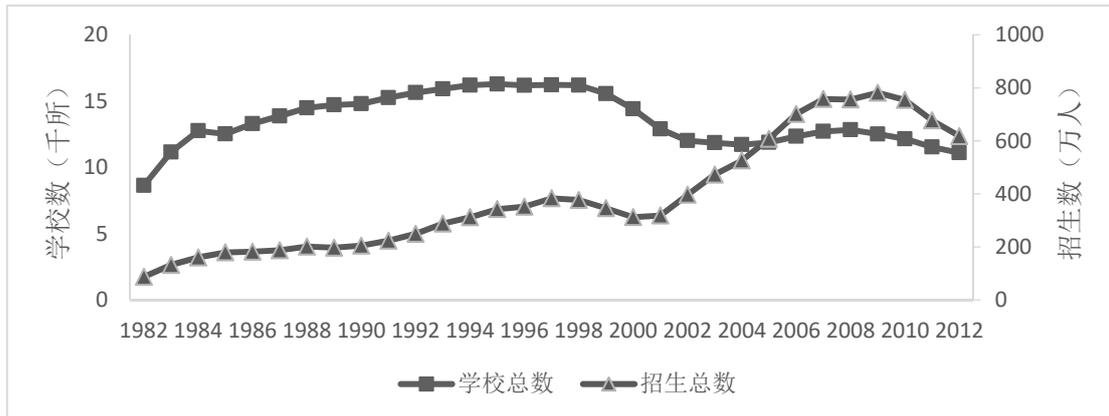


图 1 中等职业学校 1982-2012 年发展情况

可以看到，在中职教育 30 年中，外部政策动力成为影响中职教育发展的重要原因。然而相对于高等教育和义务教育，职业教育受众群体社会地位普遍偏低，职校校长与用工企业在政策形成领域话语权较弱，整体处于弱势地位。作为一种相对弱势的教育类型，是谁在关心中职教育发展并为其不断呼吁？这是本文关心的问题。中国人民政治协商会议是我国政治制度中的一项独特设计，不同组织、行业和地区的委员在这一平台进行参政议政，其参与过程中的表达对本文的政策议程设置研究有着重要的参考作用。本文即以政协提案为样本，以中职教育政策为研究对象，对我国中职教育政策的议程设置进行探究。

一、理论基础及分析框架

西方学界对于中国模式下政策议程设置过程的研究兴趣由来已久，其中碎片化权威主义模型(Fragmented Authoritarianism Model)成为应用较多的分析模型。该模型将政策决策层分为核心决策层与政策形成部门，认为政策过程中政府部门的权力是碎片化的，即任何一个部门都缺乏能够独立推行政策的能力，政策必须在不同部门间的讨价还价中形成基本均可接受的“共识”而产生。但随着国家社会的发展，公众参与的不断增强削弱了局限于政治体制内部的“权威主义”，分税制改革对中央财政调控能力的提升^[1]弱化了中央与地方政府间的“碎片化”，这使得这一模型已不能完全诠释我国的政策过程。王绍光等^[2]以一种新的分析框架——“共识型”决策，对这一模型进行了“中国化”改进。他将我国决策参与结

构分为内外两个“政策圈”。内圈包含最高决策者、部际协调机构政策制定者和职能部委的政策制定者；外圈包含政策研究群体、有组织利益团体和普通群众。内圈具有决策话语权，外圈属于政策参与者。二者通过“开门”（咨询调研）与“磨合”（协调协商）来进行联系和运作。政策过程是“由各决策主体、社会团体和大众寻求广泛参与和一致同意的决策过程”，处于政策内圈的决策者与处于外圈的参与者求同存异形成最终决策。

本文针对中职教育政策就“共识型”决策设定的政策内外圈进行了细分，构建了一个适合我国中等职业教育政策议程设置的分析框架。参与我国中等职业教育政策议程设置的共有四类相关主体：一是核心决策层，对是否出台相关公共政策及以何种力度推行政策具有权威性的话语权；二是政策制定层，在政策制定和落实过程中具有主导权，这里主要指相关部委，如教委（教育部）、劳动和社会保障部（人力与社会保障部）、国家民委等；三是地方影响层，本文仅指地方政府²；四是相关社会群体，指在政策议程设置过程中参与提案的社会群体，包括高校教师、企业主、职业学校教职工、接受中职教育的学生和家庭等。其中前两者组成政策决策圈（“内圈”），后两者组成政策参与圈（“外圈”）。贯穿于内外圈还存在两个纵向系统：一是教育系统，涵盖教育部门、高等院校、中学及职校等与教育系统相关的各层级单位；二是党派系统，包括中国民主同盟、中国民主促进会、九三学社等八个民主党派³。

² 在政协平台，地方政府教育部门代表极少能够获得代表资格，地方政府官员（副市长、政协副主席等）基本担任了本地各系统代言人职务，因此不再区分地方政府与地方政府教育部门。

³ “一党执政，多党参政”是我国政治制度的独特设计，民主党派委员也是政协中占比较大的提案人群体。根据第十二届全国政协委员名录所示，委员共计 2237 人，其中民主党派界别 381 人，占 17%，实际上因为一些具有党派身份的委员归入其他界别，因此占比会高于此数。

四类相关主体与两个纵向系统分别具有不同的政策诉求，这为分析框架中可能存在的利益综合与诉求分歧奠定了基础。在分析各自诉求基础上，本文基于全国政协提案依据分析框架着重探讨以下几个问题：谁的发声最为积极；不同主体间存在怎样的诉求分歧，这样的分歧是否在政协平台有所体现；教育纵向系统与党派纵向系统是否存在内部一致性。

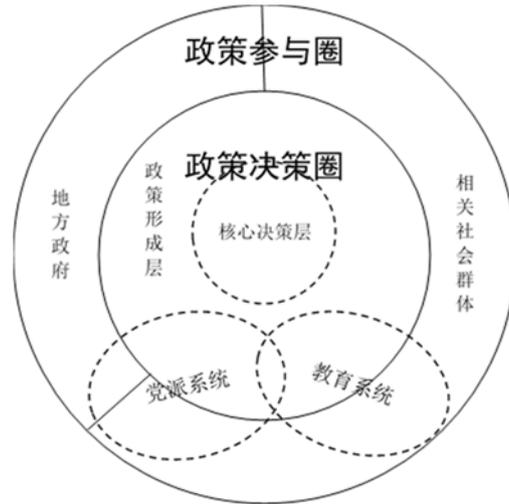


图2 中职教育政策议程设置分析框架图

二、中职教育提案整体特征及各相关主体特征分析

在样本选取的1983-2012年期间，中等职业教育相关提案共计355件，占教育类总提案数不足4%。2000年以前提案数量较少，平均每年不足4件，提案主题涉及范围较小，以概念性的“职教发展”和特定地域的支持诉求为主，其他主题几乎不涉及。2001年以后提案数量呈逐年递增趋势，2011年达到最高的37件，提案涉及主题范围不断扩大，以“职教发展”为主题的提案逐渐减少，涉及农村职教与资助免费政策的提案占比大幅提高，地域诉求类提案也不断增加。

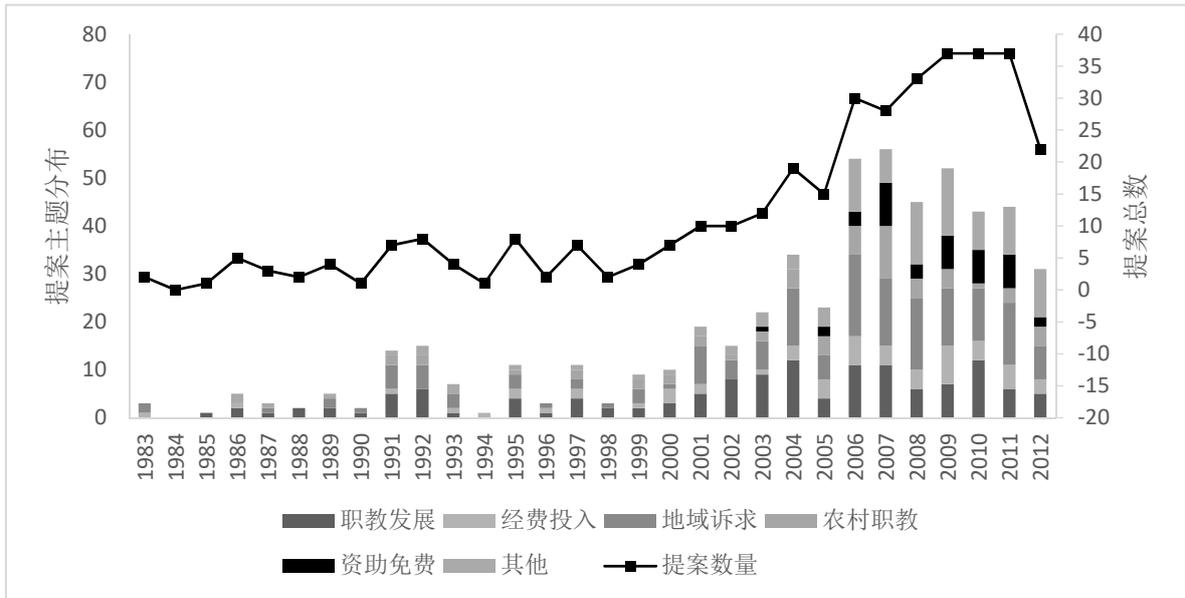


图3 1983-2012年中职教育相关政协提案整体情况

就中职教育政策决策和参与框架而言，不同主体在政协平台中的参与程度有显著区别。地方影响层参与最为积极，占提案总数 41.4%；高校委员占 20.4%；企业委员占 10.5%。各自的诉求表达也不尽相同，地方影响层提案涉及面广，以职教发展、本地（本地区）资助政策和经费支持等为主；高校委员较少谈及经费制度，以职教发展和全国性的资助政策为主；企业委员对资助免费没有诉求，职教发展、经费支持、人才培养相关提案较多。

核心决策层代表国家整体公共利益，在一定程度上具有公共福利价值导向，不在政协平台上参与政策讨论，不作为本文分析对象。

（一）政策制定层

政策制定层提案数量整体较少。教育部门作为政策的制定者，其政策参与较多体现于政策形成过程中，30年样本中仅在1996年国家教委进行过1件提案⁴。其他部门既具有政策形成参与能力，同时也受政策影响⁵，因此具有一定程度的提案意愿。除教委外的国家部委共有13件提案，时间分布比较分散，涉及部门包括劳动与社会保障部（人力资源与社会保障部）、国家民委及具有全国政协委

⁴ 1996年时任教委副主任提出提案：《建议国家计委不要把职业学校收费上学列入物价监控范围》。

⁵ 一些国家部委如机械部、农业部等，其下属国企有些开办技工学校，也会受职教政策影响。

员、国务院参事身份等的个人等。提案主题具有较强的独立性，除一些反映本系统诉求的提案如国家民委提案人提出“加强民族地区职业教育建设”以外，多数难以进一步分析，仅可与其他主体结合对比分析。

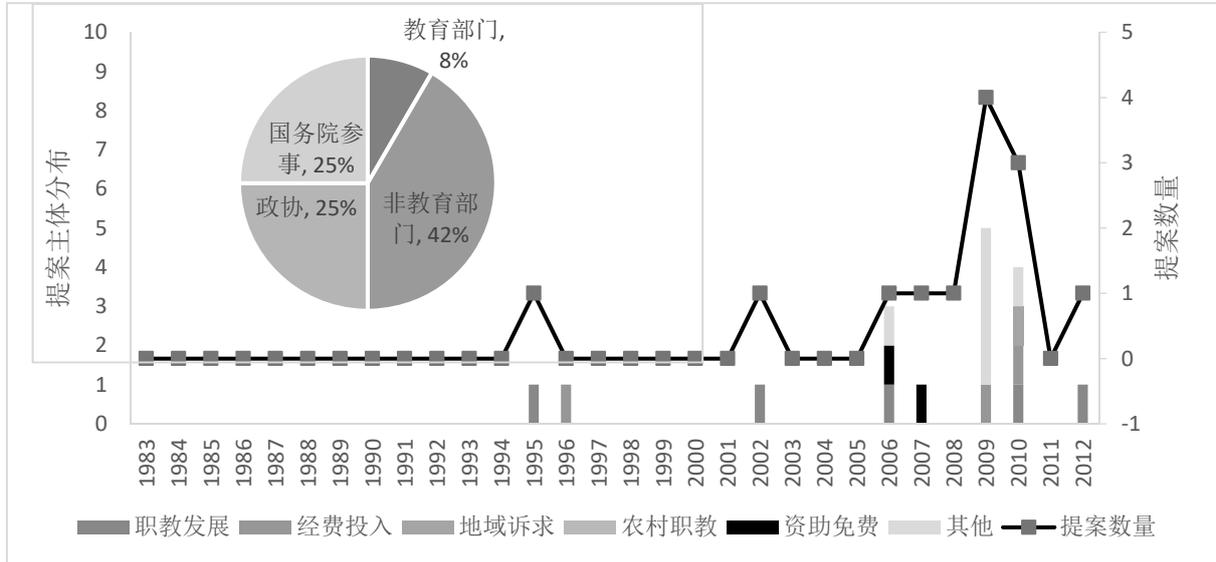


图4 地方影响层提案特征

(二) 地方影响层

地方影响层是参与中职教育政协提案最积极的主体，提案数量在全部提案中占50%。其中东部地区和西部地区提案数量基本相同，中部地区提案较少。提案

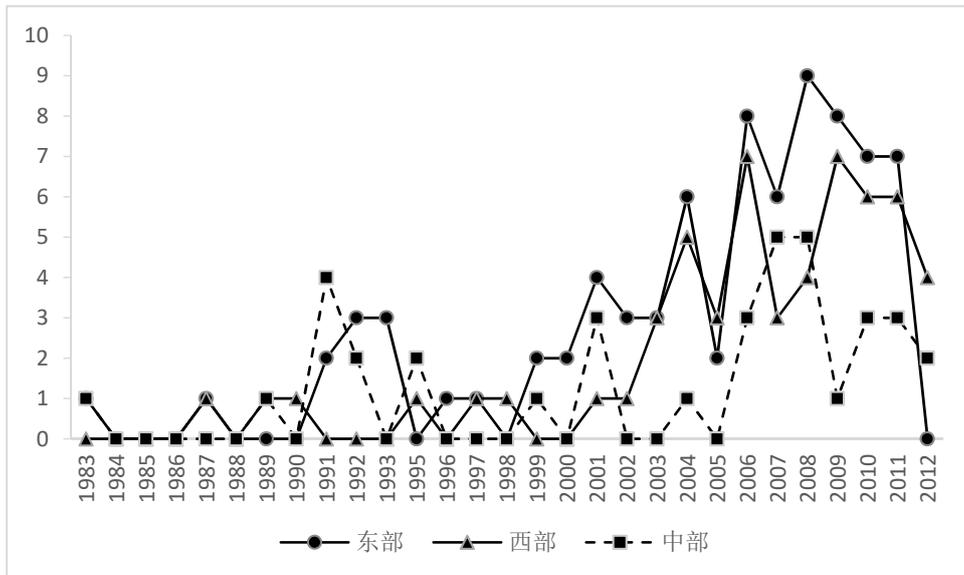


图5 地方影响层提案分地域特征

人身份以副市长和政协副主席为主。

从提案案由上看，职教发展、农村职业教育与对免费的诉求成为地方影响层提案的主要关注点，对免费的诉求尤其是西部政府提案的重点。其他诸如合作办学、人才培养等都有所涉及，但未成为主流。东部一些企业发展和职业教育基础较好的地区政府委员提出“办理职业高中要考虑好学生毕业后就业问题”（江苏）、“理顺职业教育管理体制”（福建）、“改革职业技术教育发展模式”（广东）等与主流不一致的提案，但数量极少。而一些西部政府提案似乎体现出一定程度的区域一致性（表1）。

表1 西部一些政府提案体现出区域一致性

宁夏（2009）	
案由	提案人身份
关于免除西部欠发达地区接受中等职业教育农村学生及贫困生学费的提案	政府官员
关于免除西部欠发达地区农村学生及贫困生中等职业教育学费，促进西部普高和中职教育协调发展的提案	政府官员
关于中等职业教育实行免费义务教育的提案	政府官员

（三）相关社会群体

相关社会群体涵盖类型较广，本部分将就其中发声较多、与中职教育关系较为密切的高校教师、企业主及职业学校校长进行分析。

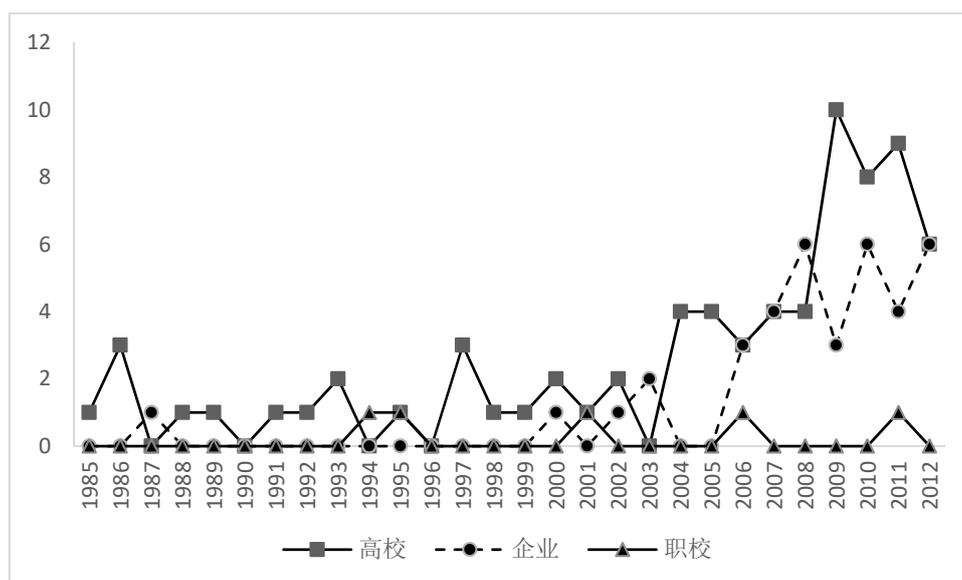


图6 相关社会群体提案特征

高校委员提案数量共计 73 件，在相关社会群体中占比最高，发声比较频繁。从提案主题看，高校委员提案涉及范围较广，对职教发展(44%)、农村职教(19%)涉及较多，对资助免费、经费投入、立法体制、校企合作等都有涉及。提案人多数为高校领导，少部分为具有党派身份的高校教授，几乎均不具有与职校相关的工作经历或潜在的工作关系。

企业委员提案数量共计 37 件，占提案总数约 1/10，低于其它主体，但高于其他教育类型企业委员提案数量占比⁶，反映出相对于其它层级，企业委员对职业教育依然是较为关注的。从提案主题看，企业委员在技工培养、校企合作等方面有着更多的关注，而对资助和免费的内容则完全没有提及。东部地区企业委员一些提案涉及人才素质或产业升级，体现出企业的人才需求。其中职教发展较快的东部沿海地区中，仅有江苏省企业委员提出了提案，其中一件要求利用企业资源提升职业教育成效，在一定程度上反映出企业需求与职业教育的成果可能存在错配。西部企业委员提案具有比较明显的企业诉求与本地诉求，诸如“支持西藏职业教育”“扶持贵州职业教育”等。

职业学校共有 5 件提案，其中两件来自于中职学校，一件要求增加中专教师津贴（1994 年），一件要求增加企业对职业教育的经费支持力度（1995 年），反映出了当时职校的一些诉求，2000 年以后中职学校没有再进行提案。除职校校长外，受政策影响最强、最直接的群体包括职校教师、学生、家庭等，没有进入政协平台，政协委员也极少关注这一群体，使得他们虽然有着较强的利益诉求，但在政协平台缺少表达途径。

三、两个纵向系统提案特征分析

（一）党派系统

民主党派委员众多是全国人民政协会议的一大特征，而在中职教育领域这一特征更是明显。在中职教育提案总计 355 件中，具有党派身份委员的提案有 227

⁶ 在义务教育政协提案中，企业委员提案共 74 件，占比 5.9%。

件，占 64%，远高于总体平均数，也高于其他教育类型党派提案占比⁷。

这一特征在集体提案中也有所表现。1983 年至 2012 年，26 件中职业教育集体提案全部来自于民主党派，主要集中于 2002 年以后，在 2005 年更是达到 4 件。从时间来看，各民主党派在集体提案中都有参与，且呈现一定的有序性。同时，八个民主党派均参与到了集体提案中来，包括与教育领域、经济领域关系较为疏远的致公党、台盟等。



图 7 党派集体提案产生时间

因为大量个人提案的提案者具有党派身份，其所在群体的政治诉求与党派纵向内部的共识均有可能成为提案形成的主要动机，因此对于提案人身份的判定成为关键。对于这一点，已有文献缺少较为可行的甄别方式。本文尝试以“内部组织性”概念对各民主党派内部集体对个人的组织性要求进行一个粗糙的界定。内部组织性较高的党派，本文认为其个人提案动机主要来源于党派内部，不纳入各自所属群体的分析框架中；而内部组织性低的党派，则认为其个人提案动机主要来源于所处的利益群体，不考虑党派的组织性。

对于内部组织性的衡量，本文构建了三个指标，分别为时间集中度、案由集中度、主体集中度，尝试以量化的形式对不同党派的内部组织性进行测量⁸。无疑这样的分类方式与指标构建是简单而粗陋的，然而在样本可获取信息的限制下，

⁷ 2001 年至 2005 年，义务教育提案中民主党派身份委员提案数平均约在 53%^[3]，比职业教育少了 11 个百分点。

⁸ 时间集中度：以党派集体提案时间作为党派对职业教育的关注时期，以与党派提案时间相同的个人提案数量与党派内全部个人提案数量之比作为时间集中度指标。案由集中度：对党派各人提案的案由关键词进行分类，以出现最多的关键词频数占党派内全部个人提案数量之比作为案由集中度指标。主体集中度：考察各提案主体党派身份的集中度，考虑到各党派内部职务的差别即地方分散性，本文以党派内中央委员（主席、副主席、常委、委员、秘书长等）提案数量占党派内全部个人提案数量之比作为主体集中度指标。以在职业教育提案中比较活跃的民主党派为例，全部具有党派身份的个人共计 40 件，其党派集体提案共有 6 件，分别位于 1992 年、1993 年、2000 年、2003 年、2009 年和 2010 年，在党派集体提案年份出现的党派个人提案具有 11 件，则民主党派提案的时间集中度为 11/40=0.28。在党派个人提案中，出现最多的关键词为“发展”，共出现 24 次，则民主党派提案的案由集中度为 24/40=0.60。在党派个人提案中，具有党派中央委员、中央常委、副主席、主席、秘书长等职务身份的提案共有 16 件，则民主党派提案的主体集中度为 16/40=0.40。

这是较为充分利用信息的一种解决策略。由表 2 可以看到，8 个民主党派中 6 个党派在不同维度都存在较高的内部组织性。农工、民革内部组织性较低，其提案数量也较少，提案多与提案人所属主体的诉求特征一致。如宁夏农工党提案人建议“支持宁夏职业教育改革与发展”、河南民革提案人建议“加强中原经济区农民教育培训工作的提案”等。

表 2 各民主党派在中职教育政协提案中内部组织性测度结果

党派	时间集中度	案由集中度	主体集中度
民盟	√		
民进		√	
致公	√		√
九三		√	
民建		√	√
台盟		√	√
农工		无	
民革		无	

以组织性较高的致公党为例。致公党自 2002 年起开始产生提案，10 年中共计 8 件个人提案和 3 件集体提案，其中个人提案数量最多的 2007 年与集体提案产生时间相同。8 件个人提案中有 5 件提案来自中央委员，3 件来自地方委员，分别为浙江高校委员、上海政府委员、辽宁高校委员。从案由来看，个人提案与同时期集体提案具有较高一致性。

表 3 致公党个人提案与集体提案对比

个人提案			集体提案	
年份	案由	提案人身份	年份	案由
2003	关于加强职业教育，全面提高新生劳动力素质的建议案	地方委员	2004	关于加强职业教育全面提高新生劳动力素质的建议案
2008	关于统筹城乡发展，加快发展农村职业教育的提案	中央委员	2007	关于推进城市支援农村教育，逐步缩小城乡教育差距的提案 ⁹
			2008	关于发展农村职业教育加快经济实用型人才培养的提案

致公党的案例对内部组织性测度的结果给出了一个佐证。在多数党派纵向系

⁹ 根据提案内容，此提案包含职业教育部分。

统提案中，内部组织性成为提案产生的重要动机。这样的动机在一些地方影响层提案有着鲜明的体现，这在东部尤其明显。表 5 给出了一些东部典型提案，2010 年民建的集体提案与 2004 年九三的小组提案均有一件本党派个人提案与其相似，提案人均均为党派中央副主席，分别来自上海和北京；2010 年一位辽宁地方政府委员、台盟地方主委就两岸职教提出提案，体现出党派内部的一致性。

表 4 东部典型提案

党派	提案案由	提案人	提案案由	提案人
民建 (2010)	关于大力发展中等职业教育的提案	民建中央	关于大力推动职业教育发展的提案	上海政府官员 民建中央副主席
九三 (2004)	大力发展农民职业教育加快推进农民就业步伐的建议案	九三组	关于大力发展农民职业教育的建议案	北京政府官员， 九三中央副主席
台盟 (2010、 2011)	关于促进两岸职业教育交流合作的提案	辽宁政府官员，台盟辽宁主委	关于进一步提升海峡两岸职业教育合作实效性的提案	福建政府官员，台盟中央委员

(二) 教育系统

1983 年至 2012 年，教育系统委员共产生提案 82 件，包括上文提及的 1 件国家教委提案、73 件高校委员提案、5 件职校校长提案和 3 件地方中学教师提案，可见高校委员在政协中比其他教育层级具有更加频繁的表达。考虑到国家教委提案和职校校长提案已经在上文中予以分析，本节主要集中于高校委员提案的分析。根据高校领导关系，本节将高校分为央属高校与省属高校，省属高校分为西部、东部、中部省属高校，这几者提案之间的关系是本部分对高校委员提案研究的重点。

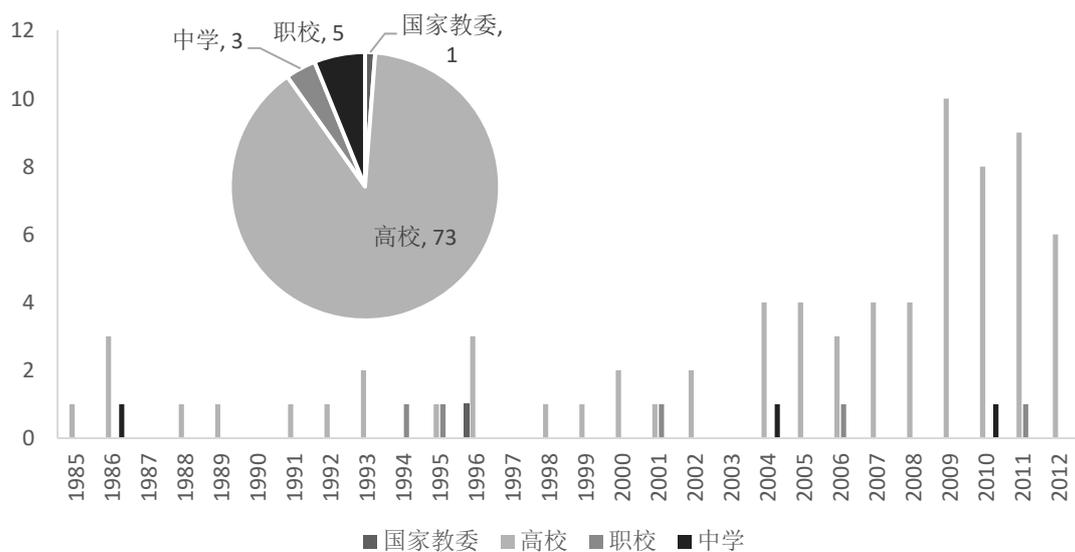


图8 教育系统提案特征

73 件提案中，央属高校提案 27 件（在京央属高校提案 8 件），省属高校提案 46 件。央属高校提案出现较早，整体数量平稳，2004 年后出现小幅增长；省属高校提案出现稍晚，1997 年后和 2005 年后是两次上涨高峰，尤其是 2009 至 2011 年，提案数量最多。央属高校前期（2004 年以前）重点关注中职教育整体发展，11 件提案中 9 件涉及这一主题；后期（2004 年以后）主题开始分散，农村中职涉及较多，校企合作、区域投入等都有提及。省属高校前期（2004 年以前）提案较少，只有 14 件，关注内容以职教发展为主，偶有对本地的利益诉求；后期（2004 年以后）提案数量较多，共有 32 件，主要涉及职教发展、农村职教、区域投入、资助免费等四个主题，主题分布平均。

而在省属高校提案中，东部、中部、西部提案分别呈现出不同的特征。西部提案数量最多，共有 23 件，占全部省属高校一半；提案出现最早，但 2003 年以前一共仅有 4 件提案，2004-2011 年是提案产生的高峰；提案人单位所在省份几乎覆盖西部全部地区。东部高校 1992 年产生第一件提案，数量整体平稳，但 2002 至 2009 年间没有产生提案，在 2004 年省属高校提案数量开始大幅上涨后也没有明显波动；提案人单位所在省份集中在北京、天津、山东、辽宁等华北东北地区，东南沿海地区没有提案产生。中部高校在 2005 年以前仅有 1 件提案，其余全部

产生于 2006 年以后；提案人单位所在省份包括湖北、安徽、江西等。

结合案由来看，东部地区主要关注职教发展，仅在 2009 年有 1 件提案建议开展免费职教，前期和后期提案没有显著区别；西部地区主要关注区域职教投入，前期 4 件提案中 3 件提案关注中职教育，后期 19 件提案中 10 件关注区域职教投入、6 件关注免费职教、6 件关注经费投入，仅有 2 件关注中职教育；中部地区对职教发展、农村职教、职教体制、产业转移等均有提及，缺少规律。

表 5 高校委员提案分类别分时期重点关注主题

	前期关注	后期关注
央属高校	职教发展	主题分散
东部省属高校	职教发展	职教发展
中部省属高校	主题分散	主题分散
西部省属高校	职教发展	区域投入与免费

结合上一节对党派身份提案特征的分析，在高校提案中排除内部组织性较高的党派提案人后进行分析。剩余提案 47 件，其中央属高校 16 件，西部高校提案 18 件，中部 8 件，东部 5 件。从提案数量看东部高校提案受党派影响较大。从案由看，整体特征与排除党派影响前基本一致，一些个人提案与当年党派集体提案案由相近，体现出可能存在的党派一致性（表 6）。

表 6 高校党派身份委员典型提案

党派	提案案由	提案人	提案案由	提案人
民进 (2009)	关于理顺我国职业教育管理体制，推进职业教育均衡发展的提案	民进中央	关于进一步理顺职业教育管理体制的提案	央属高校委员 民进武汉市主委
民盟 (2011)	关于鼓励企业参与高校办学推进职业教育体制创新的提案	民盟中央	关于职业教育要更加“职业”的提案	央属高校委员 民盟江苏副主委

结合高校提案与地方影响层提案观察。2006 年以后，地方影响层提案数量开始大幅提升，西部地方影响层在 2007 年至 2012 年形成一次上涨—回落波动，东部呈持续下降趋势。西部地区高校提案与地方影响层存在同样的波动形式，而

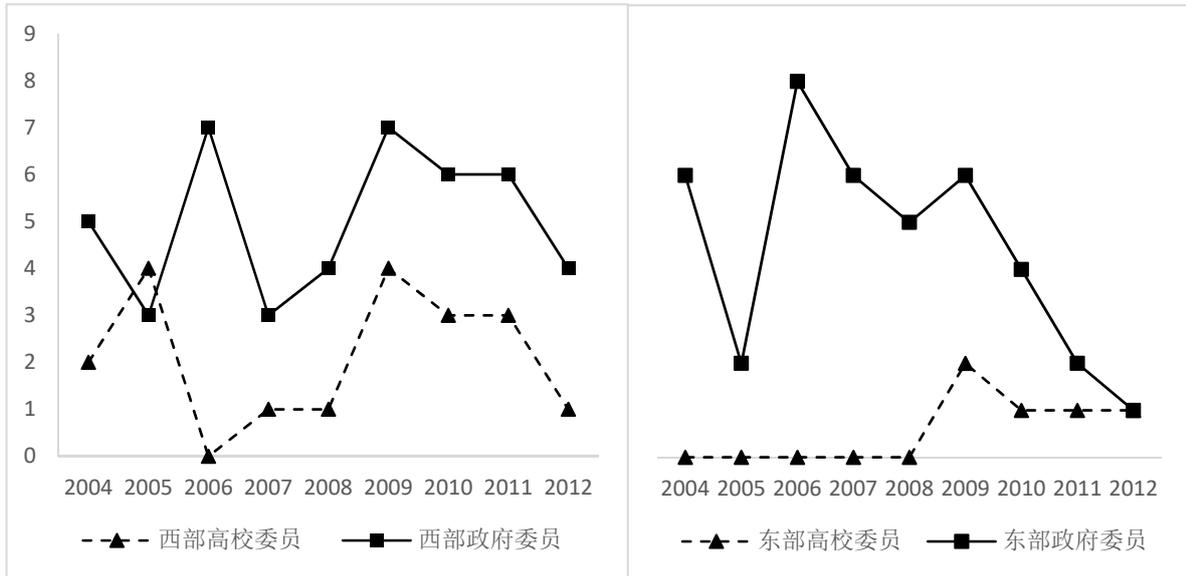


图 9 省属高校提案与地方影响层提案趋势对比

东部高校提案未见明显下降。就提案主题而言，西部高校与地方影响层提案集中于区域投入和资助免费的诉求，而东部高校与地方影响层提案主题一致性较低。来自甘肃和贵州委员提案的例子在此有鲜明的体现（表 7）。

表 7 甘肃、贵州委员提案的例子

省份	提案案由	提案人身份
甘肃	关于促进西部地区农村职业教育发展的提案	政府委员
	关于加大西部生态环境脆弱地区 ¹⁰ 农民职业技能培训投入的提案	高校委员
贵州	关于高度关注西部贫困地区农业职业教育的提案	政府委员
	关于促进少数民族地区学生选择职业教育的提案 ¹¹	高校委员

通过本节分析可以看到，教育系统委员提案主要由高校委员提案组成，在教育系统内部不存在显著的一致性，央属高校、东部省属高校、中部省属高校、西部省属高校、职校等各自的诉求均不一致，这在 2004 年以后，特别是资助政策开始实施后尤其明显。党派的内部组织性对东部省属高校委员具有一定的影响，对西部省属高校影响较小。西部高校委员与西部地方影响层的利益表

¹⁰ 此处的西部生态环境脆弱地区在提案内容中特指甘肃。

¹¹ 此提案内容为建议国家重点支持贵州等少数民族地区职教发展。

达形成了区域性的一致性——地区职教利益，而东部地区不存在这样的一致性。

四、从中职资助政策综合分析各主体参与政协提案特点

中职资助政策是中职教育发展过程中的重要政策，推动了中职教育规模的整体上涨。伴随着政策的提出，相关提案也从 2005 年后开始大量产生，在全部提案中共有 40 件，包括集体提案 5 件，个人提案 35 件。

政策制定层共产生 2 件提案，一件来自国家民委，建议对民族地区职业教育加强支持；一件来自国务院参事，建议完善资助政策。教育部及开办有职业学校的部委没有产生提案。

地方影响层提案最多，共计 18 件，集中出现于 2007 年后，其中西部地方影响层提案 10 件、东部 6 件，中部只有 2 件。对照全部提案中的东中西部地方影响层委员提案数量对比，东部占比降低，西部占比升高，显示出相对于其他诉求，西部政府对于中职资助政策有着更加积极的响应和参与的热情。从案由来看，西部地方影响层提案以对西部地区或少数民族地区职教免费的诉求为主；东部政府 6 件提案中 3 件针对农村职教免费，2 件针对全体学生免费。如前文表 1 显示，西部一些政府在此处依然体现出区域一致性。而东部政府在此处体现出更强的党派一致性。东部政府 6 件提案中 5 件提案来自于民盟、民建、台盟、九三等内部组织性指标较高的党派，提案中来自上海、浙江、福建等东部沿海地区的提案人全部具有党派中央委员或更高级身份。

教育系统提案 11 件，其中包括央属高校委员提案 3 件，东部省属高校委员提案 2 件，西部省属高校 6 件。央属高校 3 件提案关注内容全部为农村职教免费，分别产生于 2006、2007、2009 年；东部高校 2 件提案全部产生于 2009 年，分别来自于辽宁和吉林，一件关注全体免费、一件关注农村职教免费。西部高校 6 件提案中 5 件产生于 2010 年和 2011 年，几乎全部要求扩大免费覆盖范围或加快免费进程，与西部政府提案类似，一些地区同样具有区域一致性（新疆）。企

业委员与职校校长未对资助免费政策进行提案。

表 8 新疆典型提案

新疆（2011）	
案由	提案人身份
关于请求扩大国家中等职业教育免学费政策的提案	高校管理人员
关于请求扩大国家中等职业教育免学费政策在新疆覆盖面的提案	高校管理人员
关于扩大国家中等职业教育免学费政策在新疆覆盖面的提案	高校管理人员

党派系统在中职资助政策中体现出较高的积极性，除职教发展这一整体性的案由外，资助免费相关集体提案数量在集体提案全部案由中占据最高比例，接近 1/5。在全部个人提案中，党派身份提案人提案占 60%，且其中 90%以上的提案来自内部组织性测度较高的 6 个民主党派。结合地区案由来看，党派系统内提案中 8 件来自西部地区，其中 2 件建议地区中职免费，5 件建议全部中职免费；7 件来自东部地区，其中 4 件建议中职免费，3 件建议农村职教免费。对比观察非党派身份提案人提案。在非党派身份提案人提案中，西部地区委员成为了主要力量，共计 10 件提案，案由集中于西部地区或少数民族地区中职学生资助，体现出与党派系统内提案相近的特征；东部地区仅有 1 件提案，来自地方政协主席，案由为“农村初中毕业生实施 9+2 义务职业教育”，与党派系统内提案没有相近之处。

可以看到，无论地方影响层、教育系统、党派系统，西部地区提案总是有着较高的区域一致性，对于职教资助免费政策呼声较高；东部地区提案党派一致性较强，党派系统外对职教资助免费政策几乎没有提案产生。由此似乎可以得出中职资助政策支持了西部职教发展，得到了极大的欢迎，东部职教在基础较好的背景下未引起明显波动的结论。

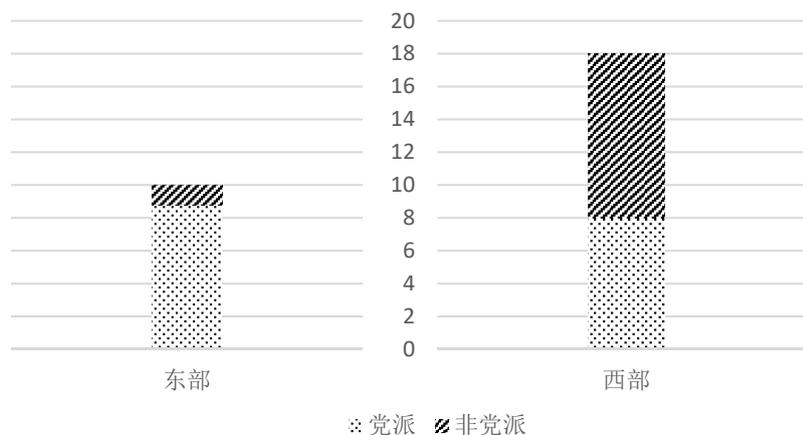


图 10 东西部党派内外提案数量对比

然而，政协平台外东部地区给出的反应似乎与此处的结论相悖。在“2014 中国教育财政高峰论坛暨中国教育发展战略学会教育财政专业委员会年会”中等职业教育分论坛上的一位代表曾提到，“温州百姓家庭经济条件尚可，对中职教育的最大诉求是希望有好的办学设施和好的办学质量，而不在于免除学费。……对温州这样的地区来说，这项惠民政策是弊大于利的。”^[4]

但这样的利益表达没有出现于人民政协平台中，东部地方影响层在人民政协平台中对于自身利益的损失选择了“沉默”而非“反对”。西部及时提出诉求，东部缺少表达，此消彼长之下政策内圈吸取西部地方影响层的利益诉求，不断推进政策的演进升级从而使中职政策呈现出“中西合流，西部受益，东部受损”的政策趋势，陈水生等^[5]将此称为政治精英与利益集团间的相容性利益、共生性关系与共谋性行动。

五、小结

本文针对 1983-2012 年间中职教育政协提案的有关数据进行了文本分析，对参与到政协提案平台的四类主体、两个纵向系统及存在的关系进行了研究，得到以下结论。

一是地方影响层是参与中职教育政协提案最为积极的主体。作为与政策关联

最为紧密的提案主体，地方影响层在政协平台上发声最为积极，高于教育系统与企业主，职校校长在政协平台上偶有发声，数量极少。

二是教育系统与党派系统存在不同性质的内部一致性。西部地区教育系统内外的利益表达存在了区域性的一致性——地区职教利益，而东部地区不存在这样的“共识”。党派系统中多数党派存在内部组织性。这样的性质在中职资助相关提案中有着鲜明的体现。中职资助相关提案中，西部地区党派内外委员提案具有较高区域一致性，东部地区党派内委员提案明显多于党派外委员。

三是在中职资助与免费政策中，东部地区消极应对政策负向效果，而西部地区具有与政策内圈同向的利益诉求，并与政策内圈形成合力主导政策走向，形成“中西合流，西部受益，东部受损”的政策特征。

参考文献：

- [1]周飞舟. 分税制十年:制度及其影响[J]. 中国社会科学, 2006(6):100-115.
- [2]王绍光, 樊鹏. 中国式共识型决策：“开门”与“磨合”[M]. 中国人民大学出版社, 2013.
- [3]刘璟. 农村义务教育经费保障机制改革的政策制定过程研究——对全国政协相关提案的文本分析[D]. 北京大学, 2013.
- [4]薛昭. 好动机不等于好效果——教育公共财政政策变形记：以温州为例[Z]. 北京大学中国教育财政科学研究所《中国教育财政》简报, 2014(8-2).
- [5]陈水生, 黄颖. 隐蔽议程形成机制中的利益集团和政治精英. 南京社会科学[J]. 2009(3): 77-81.

上期回顾

2017 年第 17-7 期（总第 146 期）

上海市民间办学的政策演变与政协提案的特点分析

摘要： 本文通过梳理上海市政协提案中关于民间办学的相关内容，结合上海市民办教育政策的变迁，来比照政策出台与政协提案之间的特点。

《中国教育财政》由北京大学中国教育财政科学研究所主办；旨在反映本所最新的学术科研活动；相关内容仅体现作者本人观点，并不必然代表本所的立场。

文章内容仅供参考，如需转载须事先征得本研究所同意。

本期印发：1800 份

下载网址：<http://ciefr.pku.edu.cn>

主办单位： 北京大学中国教育财政科学研究所

电子信箱： newspaper@ciefr.pku.edu.cn

责任编辑： 毕建宏

传 真： 010-6275-6183

电 话： 010-6275-9700

地 址： 北京市海淀区颐和园路 5 号

微信公众号： 中国教育财政

北京大学教育学院楼 413 室（100871）

