

A Quantitative Analysis of Study Travel Policies from the Perspective of Policy Tools

Qiuyi Ke¹ Xiaowen Ye² Jiamin Zeng³

1. Jiaying University, Meizhou, Guangdong, 514015, China
2. Foshan No.1 High School, Foshan, Guangdong, 528000, China
3. Meizhou Middle School, Meizhou, Guangdong, 514015, China

Abstract

As a crucial guiding document for the implementation and development of study travel, study travel policies provide fundamental support for their effective execution. This study employs bibliometric methods to analyze 525 study travel policies issued by government departments between 2013 and 2024, focusing on their quantitative characteristics, the application of policy tools, and existing issues. The findings reveal a phased growth trend in the number of policy documents, along with significant imbalances in policy types and the application of policy tools. Based on these findings, recommendations are proposed for revising China's study travel policies, emphasizing the need to balance policy types and optimize the use of policy tools.

Keywords

study travel policy; policy tools; bibliometric method

基于政策工具视角的研学旅行政策计量分析

柯秋怡¹ 叶晓文² 曾佳敏³

1. 嘉应学院, 中国·广东 梅州 514015
2. 佛山市第一中学, 中国·广东 佛山 528000
3. 梅州中学, 中国·广东 梅州 514015

摘要

研学旅行政策作为研学旅行实施和发展的重要指导文件,是研学旅行顺利实施的重要基础保障。本文运用文献计量法,对2013-2024年政府部门颁布的525份研学旅行政策进行文本数量特征和政策工具应用特征及其存在的问题进行分析,研究发现文本数量呈现阶段式增长趋势特征、政策类型和政策工具应用严重失衡等问题,并从平衡政策类型及调节政策工具应用等方面,为我国研学旅行政策的修订提出了建议。

关键词

研学旅行政策; 政策工具; 计量分析

1 引言

2013年国务院办公厅发布的《国民旅游休闲纲要

【基金项目】2024年度嘉应学院科研项目“基于文献计量内容分析法的研学旅行政策研究”(项目编号: 2024SKY11); 2023年度嘉应学院教学质量与教育工程项目“高校应用基础型应用型人才培养体系研究——以地理科学专业研学旅行指导师培养为例”(项目编号: JYJG2023221); 嘉应学院人才科研启动项目“基于梅州市全域苏区乡土地理资源研学旅行课程的思想教育功能研究”(项目编号: 2024bal)。

【作者简介】柯秋怡(1988-),女,中国广东湛江人,博士,助教,从事地理课程与教学论、研学旅行研究。

(2013-2020年)》首次提出了研学旅行,政府部门相继颁布的政策对研学旅行的发展产生了深远的影响。目前,研学旅行的实施过程存在系列问题,使得研学旅行的发展受到了限制。本文针对政府部门颁布的研学旅行政策文本,剖析政策的现存问题,并提出政策修订建议,以促进研学旅行政策的修订和完善,发挥研学旅行政策的指引作用,进而推进研学旅行的顺利实施,以充分发挥研学旅行实践育人的价值和功能。

2 研究方法和数据获取

2.1 研究方法

本文采用文献计量法,对我国研学旅行政策文本进行研究,首先分析政策文

本的数量特征,以推断研学旅行政策文本的外部特征

即基本信息特征^[1]，其次根据教育政策理论和政策工具理论构建分析框架，再根据分析框架将政策类型和政策工具的内容进行编码以定义分析单元，并将编码的分析单元归入分析框架。最对各政策类型所使用的政策工具进行频数统计，以分析研学旅行政策应用政策工具的特征，旨在量化分析的基础上剖析我国研学旅行政策在政策工具的选择、组织与建构中存在的问题，并给出相应的政策修订建议。

2.2 分析框架构建

根据孙绵涛的教育政策理论，以及研学旅行作为教育活动的运行规律，将研学旅行政策分为目标政策、途径政策和条件政策，以全面回答研学旅行关于学生培养“为什么”和“怎么样”的问题^[4]。同时，根据政策工具理论，主要采用陈学飞等的教育政策工具类型^[2]，并结合了McDonnell和

Elmore, Schneider and Ingram的政策工具类型^[3]，将权威工具、激励工具、象征和劝诫工具、能力建设工具、系统变革工具和学习工具作为分析研学旅行政策的工具类型，构建以X-政策工具和Y-政策类型维度的研学旅行政策分析框架。

2.3 政策样本选择和分析单元编码

本文选择国务院及其组成部门共21个发文单位对外公开的研学旅行政策作为样本。在21个发文单位的官方网站进行检索，按照“信息公开”或“政策文件”栏目的顺序，以“研学旅行”为搜索关键词，发文时间确定为2013年—2024年，经搜索、筛选和整理，本文共搜集了525份研学旅行政策用于政策文本的外部基本信息特征分析，并对其中的187份政策文本进行了编码（详见表1），形成了372个分析单元和编码用于政策工具的内容分析。

表1 2013-2024年研学旅行文本的政策工具分析单元编码表

序号	政策名称	分析单元	政策类型	政策工具-1	政策工具-2	编码
1	《国民旅游休闲纲要(2013—2020年)》	改善国民旅游休闲环境。逐步推行中小学生研学旅行。	条件政策	权威工具	强制义务	1-1
...
187	《教育部 国家发展改革委 财政部关于实施新时代基础教育扩优提质行动计划的意见》	全面推进协同育人。深入实施中央专项彩票公益金中小学生校外研学实践活动项目，打造社会实践大课堂。	目标政策	权威工具	强制义务	187-1
		加强研学基地建设，积极探索数字化社会实践育人体系。	条件政策	能力建设工具	资源	187-2

3 研究结果分析

本文从研学旅行政策的文本形式、年度发文数量，以及各政策文本类型所含的政策工具进行统计分析，以剖析研学旅行政策的文本形式特征、数量特征和政策工具特征，及其存在的问题。

3.1 政策文本数量分析

以文本数量为分析数据，针对所收集的525份研学旅行政策文本，分别整理出每一年发布的政策数量以及12年的政策总数。根据年度发文数量，将年度量化情况分为2013-2015年、2016-2018年、2019-2020年和2021-2024年

四个阶段。研学旅行政策的年度发文数量和增长变化趋势呈现以下特征和规律（见表2）：2013-2015年年均发文量5项，增长趋势比较缓慢；2016-2018年年均发文量53.33项，与前一时期相比有着相对明显的增长；2019-2020年年均发文量74项，政策数量与前两个阶段相比呈现出了波动式的增长趋势，且增长较为缓慢；2021-2024年年均发文量50.5项，发文数量呈现较快的下降趋势。从发展特征来看，研学旅行政策的数量特征呈现出了“渐进式”、“激增式”、“波动渐进式”和激减式相结合的发展趋势，整体上呈现出了阶段式增长趋势。

表2 2013-2024年研学旅行政策年度发文数量统计情况

年份	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	总数
数量	1	5	9	27	42	91	50	98	76	47	42	37	525

3.2 政策工具应用分析

为了保障政策内容分析的针对性和有效性，从525份政策文本中选取了187份作为政策工具应用分析的样本。根据研学旅行的政策工具分析框架构建了分析类目，具体包括政策类型X维度的目标政策、途径政策和条件政策，以及政策工具Y维度的权威工具、激励工具、象征和劝诫工具、能力建设工具、系统变革工具和学习工具，并将372个分析单元和编码归入政策工具和政策类型维度的具体类目。

3.2.1 政策类型X维度分析

根据教育活动规律，本文将研学旅行政策归纳为目标

政策、途径政策和条件政策，其中，目标政策主要是关于研学旅行的定义、性质和教育目标的阐述；途径政策是关于研学旅行实施途径的规定，主要包括社会实践活动和课程设置；条件政策是关于研学旅行基地和营地的建设、师资的配备和培训、资金和经费的筹备、学生的安全以及研学旅行的评价等内容，这些都是研学旅行顺利实施的重要条件和保障。通过对372条政策分析单元进行频数统计分析，统计结果见表4，研学旅行的目标政策、途径政策和条件政策的数量分布失衡，分别占10.22%、18.01%和71.770%，这充分说明了研学旅行的实施受多方面因素和条件的影响。然而，

关于研学旅行的实施途径缺乏明确的政策指引或规定，这也是导致目前研学旅行难以顺利实施的关键因素。

3.2.2 政策工具 Y 维度分析

政策工具是政府赖以推行政策的手段，也是政府在部署和实施政策时拥有的实际方法和手段^[2]。权威工具是政府为了达到政策目标支配个人和机构行为的规则，本研究将权威工具划分为授权许可、禁止和强制义务三类，具体表现为要求政策执行者和政策作用对象遵照政策标准执行，以规范研学旅行参与人员的行为；激励工具是依靠切实的回报（正向的或负向的）来诱导目标群体遵从或鼓励使用，具体包括激励、收费和制裁几个子类；象征和劝诫工具用于鼓励对政策的遵从、使用或支持，从而呼吁公共或私立部门采取自发的、有利于达到政策目标的行动，而无须政府的强制或刺激驱动，具体包括象征、基本原理、贴标签、劝诫四种子类；能力建设工具提供个体、群体或机构得以做决策或采取某种行为的信息、培训、教育和资源，而评估和采用政策文件形

式即发布信息是能力建设工具的特殊形式；系统变革是政府权威在个人和机构之间的转移，所期待的影响是组织结构的变化，通过组织结构，公共产品和服务被传递；学习工具是目标群体想要实际解决问题的行动遇到不知道或者不确定的情况时所使用。

上述政策工具应用的频数统计结果见表5，由表可知研学旅行政策的工具应用几乎涵盖了所有的政策工具。然而，政策工具的应用数量分布极不均匀。其中，能力建设工具、权威工具和象征与劝诫工具成为了主要的政策工具，分别占37.90%和33.87%和23.39%；其它政策工具应用极少，分别是激励工具3.76%、系统变革工具1.08%，以及学习工具0%。通过进一步分析，能力建设工具的资源 and 权威工具的强制义务工具应用频率高，分别占81.56%和84.13%，而对研学旅行发展极为重要的培训和评估能力建设工具应用不足，且缺乏具体的惩罚或制裁政策手段以监督研学旅行的实施。

表 4 2013-2024 年研学旅行政策的政策类型维度频数统计情况

政策类型	编码	数量	比例
目标政策	3-1、3-2、6-1、12-1、12-4、12-5、13-1、13-2、13-4、13-6 ... 139-1、141-1、145-3、147-1、166-2、168-1、169-1、172-1	38	10.22%
途径政策	2-1、3-5、3-10、7-1、10-2、10-3、12-7、13-10、15-9、 ... 169-2、170-1、177-1、178-2、179-2、184-1、185-1、186-1	67	18.01%
条件政策	1-1、2-2、2-3、2-4、2-5、3-3、3-4、3-6、3-7、3-8、3-9 ... 179-1、180-1、181-1、181-2、182-2、183-1、187-1、187-2	268	71.77%
总计		372	100%

表 5 2013-2024 年研学旅行政策的政策工具维度频数统计情况

政策工具类型	政策工具名称	编码	数量	比例 1	比例 2
权威工具	强制义务	1-1、2-1、2-3、3-3...166-2、167-1	106	84.13%	33.87%
	禁止	3-8、13-9、101-14...139-1、147-9	7	5.56%	
	授权许可	78-4、101-5、101-8...147-5、162-1	13	10.32%	
激励工具	收费	76-1	1	7.14%	3.76%
	激励	2-5、10-4、101-4、102-3、131-1	5	35.71%	
	制裁	91-1、101-28...145-3、147-11	8	57.14%	
象征与劝诫工具	象征	16-3	1	1.15%	23.39%
	基本原理	3-1、3-10、12-1...169-1、172-1	31	35.63%	
	贴标签	36-1	1	1.15%	
	劝诫	3-2、3-5、3-11、3-18...185-1、186-1	54	62.07%	
能力建设工具	资源	2-2、2-4、9-1、10-1...187-1、187-2	115	81.56%	37.90%
	评估	12-12、13-21、94-1...101-26、108-1	6	4.26%	
	信息	16-1、29-1、33-1、43-1...179-2、183-1	18	12.77%	
	培训	121-1、147-12	2	1.42%	
系统变革工具	权威转移	11-1、13-15、13-20	3	75%	1.08%
	组织变革	13-19	1	25%	
学习工具	学习	0	0	0	0
总计			372	100%	

3.2.3 政策类型 X—政策工具 Y 维度分析

单维度分析存在不能全面分析政策内容的局限性，通过政策工具维度与政策类型维度的交叉分析，弥补了单维度不能在政策工具运用下分析政策类型分布情况的缺陷。基于政策工具维度，政策类型又呈现出不同的分布特征（见表6）。

由表可知，整体上几乎所有的政策工具涵盖了全部的政策类型，然而目标政策、途径政策和条件政策应用政策工具的比例严重失衡，分别是10.22%，18.01%和71.77%。通过进一步分析可知：一是具体的政策工具在目标政策、条件政策和途径政策的分布中不均衡，且绝大部分的政策工具未被目标政策和途径政策所应用。其中，被应用最多的能力建设工具的资源政策工具在目标政策、途径政策和条件政策的

分布中失衡最为严重，其被三种政策应用的频数分别是0、2和113。由于大部分政策工具未被有效应用，所以出现它们被三种政策运用相对均衡的假象；二是具体的政策类型应用政策工具也严重失衡，其中，应用政策工具种类和总数最多的条件政策的失衡情况最为严重，其应用能力建设工具的资源政策工具、权威工具的强制义务和授权许可政策工具、象征和劝诫工具的劝诫政策工具的频数分别是113、16、76、10和15，而其它政策工具被其应用的频数均为个位数甚至为0。以上表明无论是针对每种具体的政策工具在目标政策、途径政策和条件政策的分布状况，还是针对每种政策类型应用各种政策工具的情况，两者都处于严重失衡的状态。

表6 2013—2024年研学旅行政策的政策类型—政策工具维度频数统计情况

		目标政策	途径政策	条件政策	数量
权威工具	强制义务	6	24	76	106
	禁止	1	0	6	7
	授权许可	1	2	10	13
激励工具	收费	0	0	1	1
	激励	0	1	4	5
	制裁	3	0	5	8
象征与劝诫工具	象征	1	0	0	1
	基本原理	19	3	9	31
	贴标签	1	0	0	1
	劝诫	6	33	15	54
能力建设工具	资源	0	2	113	115
	评估	0	0	6	6
	信息	0	2	16	18
	培训	0	0	2	2
系统变革工具	权威转移	0	0	3	3
	组织变革	0	0	1	1
学习工具	0	0	0	0	0
总计		38	67	267	372
比例		10.22%	18.01%	71.77%	100%

4 研究结论与讨论

4.1 政策文本数量呈现阶段式增长趋势

我国政府部门发布的研学旅行政策在数量上整体呈现出了阶段式的增长趋势，在很大程度上受到我国宏观环境的影响^[6]。其中2016-2018年这一阶段最突出，研学旅行政策的发文数量呈现出了爆发式增长。然而，2019-2022年新型冠状病毒流行期间，政策数量呈现出波动式增长再下降的趋势^[7]。2016年是发布研学旅行重要政策的年份，该年成为政策数量激增的起点。2019年新型冠状病毒爆发及我国教

育体制的原因，政策数量出现第一次暴跌，2020年政策数量陡增且达到历史顶峰，主要因为研学旅行在教育系统难以顺利推进，陡增的政策主要以回复关于如何推进和发展研学旅行的答复和函为主，加之新型冠状病毒的持续影响，研学旅行几乎处于停滞状态。自2021年至2023年新型冠状病毒管控全面放开后，研学旅行处于恢复阶段，政策数量呈现下降趋势。总体来说，研学旅行政策的发文数量呈现增长趋势，并呈现出一定的规律性。在不同的时期，政策的年度发文数量呈现出的发展特征存在差异，这与研学旅行的发展情况相吻合。

4.2 目标政策、途径政策和条件政策数量失衡

研学旅行的目标政策、途径政策和条件政策的数量严重失衡,其中条件政策过溢而目标政策和途径政策不足。首先,从政策类型属性可知,目标政策和途径政策属于性质类的政策类型,在数量上固然比资源类的条件政策少。此外目标政策关于研学旅行的定义、性质和教育目标的阐述不明确。其中,最突出的问题是研学旅行是否是中小学教育的规定动作未作明确规定,这导致教育部门和其它部门被动作为甚至不作为的直接原因。同时,为数不多的途径政策对研学旅行的实施途径缺乏明确的指引和规定,使得相关部门难以有效地确定采用哪种方式开展研学旅行,这是导致目前研学旅行市场混乱的重要原因。其次,条件政策数量过溢的主要原因是研学旅行的实施受到众多因素的影响且资源严重短缺,其中包括基地和营地的建设、导师的配备和培训、资金和经费的筹备等。然而,实际情况是除了基地和营地得到重视且处于大力建设中,其它资源仍处于极度匮乏的状态,且目前基地和营地的数量和质量无法满足研学旅行实施的需要^[8]。

4.3 能力建设和权威工具应用过溢,较多有效的政策工具应用不足

研学旅行政策基本应用了所有的政策工具,但存在个别政策工具应用过溢和多数政策工具应用严重不足的情况。其中,37.90%的政策条款应用了能力建设工具,而学习工具的应用为0,主要是政府部门对研学旅行的资源建设比较重视,希望通过提供良好的资源和条件以促进研学旅行的实施和发展。此外,33.87%的研学旅行政策条款应用了权威工具,其中强制义务政策工具占权威工具应用总数的84.13%,权威授权和禁止政策工具的应用相对过少。其中主要的原因是权威工具相较于其它政策工具的实际成本较低且短期效果较好,其产生的结果往往是政府所期待的服从,这正是众多政府部门普遍使用权威工具的重要原因^[8],也表明了政府部门推动研学旅行发展的决心。

然而,目前研学旅行发展急需的有效政策工具应用严重不足,其中激励工具(激励、收费、制裁)应用数量仅占总数的3.76%,系统变革工具(组织改革、权威转移)占1.08%,能力建设工具(评价、培训)占5.67%。上述政策工具应用严重不足的主要原因是其应用成本非常高,主要包括资金成本和人力资源成本^[8]。然而,目前我国研学旅行的资金不仅严重短缺,而且缺乏有效和稳定的资金筹措机制和方式。同时,研学旅行所需的人力资源也严重不足,且短时间内难以配备。此外,基于目前研学旅行的发展现状,短期内难以取得有效的正向回报,因此对研学旅行的资金和人力资源的投入严重不足。

4.4 数量失衡的目标政策、途径政策和条件政策应用政策工具严重失衡

研学旅行政策的政策工具应用情况失衡严重,而数量

失衡的目标政策、途径政策和条件政策使得政策工具的应用分布更不均匀。其中,政策数量最多的条件政策应用政策工具,以及被应用频数最高的能建设资源政策工具的失衡情况最严重。基于目前研学旅行的发展可知,条件政策高频地应用资源、强制义务、信息和劝解政策工具,是由于资源和条件配备不足限制了研学旅行的实施和发展,而强制义务和劝诫政策工具相较于激励、学习和系统变革政策工具,可以有效地降低政策成本且有利于达到预期的政治目的。然而,研学旅行所需的激励工具、学习工具和系统变革工具应用严重不足。因此,条件政策应用政策工具过溢,而目标政策和途径政策应用政策工具严重不足,且具体的政策工具在研学旅行政策的分布中极不均匀,研学旅行发展所需的多数政策工具应用程度极低。

5 政策建议与结语

5.1 增强研学旅行政策抵御风险的能力

研学旅行政策数量阶段式的增长趋势与研学旅行的发展情况相吻合,两者受客观环境的影响较大,在新型冠状病毒毒流行期间几乎处于停滞状态。研学旅行作为教育活动,需保持其稳定性和持续性。因此,需要增强研学旅行抵御客观因素所致风险的能力。

5.2 完善研学旅行政策类型的结构

研学旅行的条件政策数量过溢,而目标政策和途径政策的数量不足。目标政策、途径政策和条件政策是层层递进和环环相扣的关系,在政策上明确了研学旅行的教育目标,利于明确实现研学旅行教育目标所需采取的实施途径,只有明确了研学旅行的实施途径,才能有效地配备实施研学旅行所需的条件和资源。因此,政府部门急需完善研学旅行政策类型的结构,以平衡研学旅行政策类型的数量,为完善研学旅行政策的内容提供基础的数量保障。

5.3 平衡研学旅行政策工具的应用比例

政策工具作为实现政策目标的重要手段,合理、有效地运用政策工具可以提升政策的实施效率和效果。目前政府部门应适度地降低能力建设工具和权威工具的使用频率,同时提高研学旅行政策对其它有效政策工具的应用频率,一是急需应用激励工具以鼓励和支持研学旅行的发展,具体包括应用激励政策工具让实施研学旅行的机构和群体从中获得正向的回报,同时需要通过收费政策工具妥善处理研学旅行所需的资金筹备问题。此外,为了实现教育目标,须应用制裁政策工具以惩处未按要求实施研学旅行或在实施过程中存在违规操作的学校或部门;二是需要应用系统变革工具的组织改革和权威转移政策工具使教育部门能独立地统筹或指导研学旅行的实施和发展;三是急需应用培训政策工具指引相关培训尤其是研学旅行指导师的培训,以及评价政策工具指导研学旅行实施效果的评价,其中机构和个人的评价尤

为重要。

5.4 调整研学旅行政策工具的应用结构

政府部门需调整研学旅行目标政策、途径政策和条件政策应用政策工具的失衡现状，其中以应用政策工具频数最高的条件政策的失衡现状最为严重。因此，调整条件政策的政策工具应用结构是重要的突破口。首要其冲是根据实施研学旅行所需的资源适当地降低能力建设工具的资源政策工具的应用比例，提高能力建设工具的信息、培训和评价政策工具的应用比例，以及其它政策工具的综合应用。同时，针对目标政策和途径政策应用政策工具严重不足的现状，基于目标政策和途径政策的特征，适度地增加与其相匹配的政策工具的应用比例。研学旅行政策不仅需要政策工具的选择应用进行矫正，而政策内容的设计更需要从长远的战略与规划上谋划全局，合理地布局研学旅行的政策体系。

这将为研学旅行的实施提供规范性和指导性的政策依据，以解决目前研学旅行实施过程中存在的问题，进而促进研学旅行发挥其实践育人的作用，这将有利于将中小学学生培养为德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人，最

终推进中国特色社会主义教育事业的发展。

参考文献

- [1] 斯易桐.基于文献计量法的藏文古籍研究热点与趋势——以中国知网CSSCI来源论文为样本[D].西南民族大学,2022(03).
- [2] 陈学飞,林小英,茶世俊.教育政策研究基础[M].北京:人民教育出版社,2020.
- [3] [美]McDonnell,L.M.,Elmore,R.F..Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments[M].Educational Evaluation and Policy Analysis,1987(09):133-152.
- [4] 孙绵涛.教育政策学[M].北京:中国人民大学出版社,2010.
- [5] 苏小燕,闫索拉,梁留科.我国研学旅行研究三十年:回顾与展望——基于CiteSpace的知识图谱分析[J].洛阳师范学院学报,2022,41(09):21-25.
- [6] 侯刘起,李帅,肖龙海.我国研学旅行课程标准的现状与进路[J].上海教育科研,2023(04):18-22.
- [7] 陈盈燕.研学旅行研究进展及理论培育展望[J].江苏商论,2021(12):76-79.
- [8] 蒋礼海.政策工具视角下我国研学旅行政策文本研究[D].西华师范大学,2022(05).