

# 成渝地区双城经济圈职业教育协同治理研究

◆罗哲,陈佩尧

**摘要:**成渝地区双城经济圈建设是职业教育发展的重要机遇,成渝地区在双城经济圈中的区域差异性、定位特色化和不均衡特征使得职业教育协同治理成为必由之路。推动职业教育协同治理必须立足当下职业教育治理主体缺位、权责不清与利益诉求偏差的现实困境,积极完善职业教育协同治理主体框架,厘清主体间权责关系,推动产教深度融合,破解现存体制机制桎梏,以实现职业教育治理多元主体共治共赢的良好局面。

**关键词:**成渝地区双城经济圈;职业教育;协同治理

**中图分类号:**G719.2

**文献标识码:**B

**文章编号:**1673-4289(2022)12-0013-04

随着成渝地区双城经济圈建设纵深推进,在西部建成高质量发展重要增长极已然成为国家重大战略部署。成渝地区协同发展战略能级显著提升,统筹职业教育布局成为强化教育服务成渝地区共建共享的重要内容和重要抓手。成渝地区双城经济圈建设背景下促进政府协同治理、产业融合发展与校方合作交流,实现职业教育高质量发展,有利于输送一批能够服务区域经济发展的高技能人才。

## 一、成渝地区双城经济圈职业教育协同概况

### (一)成渝地区双城经济圈区域发展现状

习近平总书记曾明确作出“推动成渝地区双城经济圈建设,打造高质量发展重要增长极”的重要战略部署,《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》(下简称《规划》)提出重点围绕重庆都市圈与成都都市圈建设,构建双圈互动两翼协同的发展格局,并将“大力发展经济实力,全面迸发发展活力与大

幅提升国际影响力”作为总体目标。基于历史发展沉淀与社会经济发展差异等因素,成渝地区双城经济圈区域发展呈现出鲜明的区域特色。

首先,成渝地区双城经济圈具有显著的区域差异。双城经济圈建设提出两翼协同的发展布局,其中成都都市圈建设强调成都的带动作用,实现成德眉资一体化发展,而重庆都市圈则重点推进重庆中心城区与渝西、渝东北、渝东南的融合发展,推动广安方位融入重庆都市圈,社会经济发展水平不一与行政区域特色等因素导致两翼间具有较强的区域差异化特征。其次,成渝地区在双城经济圈建设中具有特色化的战略定位。成渝地区产业整体类别重合度较高,但在结构分布与空间布局上具有鲜明差异,建设具有区域特色的双城经济圈需要精准把握双城细微差异,分析比较优势,突出产业特征,引领特色化发展,在此基础上,为成渝地区指明了差异化的发展路径。最后,成渝地区双城经济圈具有区域不均衡特征。成都都市圈与重庆都市圈呈放射状布局,位于都市圈中心的成都市与重庆主城区在

**基金项目:**成都哲学社会科学规划项目“成渝地区双城经济圈区域协同治理机制研究”(2021CS006);四川大学成渝地区双城经济圈建设研究计划“成渝地区双城经济圈府际协同治理网络研究”(SCJJ-16)的研究成果

社会经济发展上显著领先于周边区域,在历史发展进程中存在中心虹吸效应,导致资源集聚的现象。

## (二)成渝地区双城经济圈建设中职业教育协同发展现状

为加速推进成渝地区教育协同发展,四川省与重庆市共同制定印发了《成渝地区双城经济圈教育协同发展行动计划》,其中明确提出了“推动职业院校提质培优”“推动职业教育协同发展”等发展举措,为成渝地区职业教育协同发展提供助力。且《规划》中也明确提出“统筹职业教育布局和专业设置”“打造一批职业教育基地”“联手打造‘巴蜀工匠’职业技能大赛品牌”“打造有区域特色的产教融合行业、企业和院校”,为成渝地区职业教育发展指明方向的同时也赋予了更高的要求与使命。首先,成渝地区双城经济圈在突破区域限制,优化资源流动结构的过程中有利于重塑职业教育协同空间,形成两地职业教育一体化发展新格局。其次,双城经济圈建设有利于促进区域均衡发展,形成教育资源均衡流动的良好导向,为职业教育协同发展提供良好环境。最后,双城经济圈建设必然会促进产业协同发展,双城间产业合作共享能够为职业教育提供更为优渥的产业平台,有利于切实推进产业链、教育链与人才链的深度融合。

自2020年重庆市教委与四川省教育厅签署《成渝地区双城经济圈职业教育协同发展合作框架协议》以来,两地职业教育协同发展取得了实质性进展,126所职业院校与42家企业共同组成了首届职教联盟理事会,大力推动成渝地区职业教育提质培优、增值赋能。但受到成渝地区协同发展特征影响,职业教育协同中也呈现出地区差异情况。首先,在数量上成渝地区职业教育存在区域差异,截至2020年年底,成都都市圈城市中职业院校共计128所,在校学生数量共计25.7万人,而重庆都市圈城市中职业院校共计193所,在校学生数量共计48.4万人,成都都市圈职业教育规模相较重庆都市圈有一定差距。其次,成渝地区职业教育的专业设置呈现显著差异。两城地区职业教育专业设置本着服务当地社会经济发展的理念,具有鲜明的地域特色,成

都地区职业教育专业围绕“5+5+1”现代产业体系展开布局,而重庆市职业教育学生集中在信息技术、交通运输、加工制造、医药卫生与教育类专业,体现了支柱产业与人才培养的高度匹配。最后,成渝地区产教融合程度也有所差异,相较于重庆地区,成都地区教职集团呈现出发展较晚、规模不足与品类不齐的特点。截至2020年,重庆地区已组建35个专业教职集团,其中校企合作企业数量达3912个,校外实训基地3250个,而成都地区共有教职集团13个,且仅有38个企业参与,建设实训基地32个,产教融合方面两城地区具有极大差距。

## 二、成渝地区双城经济圈背景下职业教育协同困境

随着成渝地区双城经济圈建设战略能级显著提升,人才队伍支撑需要得到坚实保障,这要求两地合作培养一批能够为社会经济发展服务的高水平技术技能人才队伍,而在区域性特征显著与产业一体化发展的背景下,通过职业教育为产业发展输送人才存在着层层障碍,职业教育协同发展现正面临主体缺位、人才供需错位与区域融合度不足等问题。

### (一)成渝地区职业教育协同发展面临主体缺位问题

一是区域政府间协调政策匮乏,难以从宏观指导下帮助职业教育发展。成渝地区位于“一带一路”建设和长江经济带交汇处,具有适逢其会的战略位势优势,国家战略利好交汇叠加,但政策红利并未在职业教育发展上充分释放,在促进职业教育与产业发展深度融合的过程中,政府将重心单一放在学校举措上,而缺少了对企业参与的激励配套政策,企业支持地区产教融合积极性调动不足,且成渝地区政府在携手共促两地职业教育发展中也缺少具体实践举措。二是企业在协同治理中角色消极。区域龙头企业或特色企业在职业教育人才培养过程中参与度不高,订单式培养仅关注当前企业需求,未能积极参与职业教育全过程,注重短期效益的同

时却忽略了人才诉求与企业长期发展。三是作为办学主体的职业院校,难以与专业相关企业有效沟通,人才培养方式不能体现出专业性与行业特色。

### (二)成渝地区职业教育培育人才与企业匹配度不高

职业教育与普通教育有着根本区别,职业技能培养与企业需求导向是职业教育的核心竞争力,也是为社会经济发展培育人才的初衷。但目前成渝地区职业教育与企业的现实需求有一定脱节。职业教育办学主体对人才培养方案创新不足,过度依赖传统“学术型”人才培养体系与专业设置安排,使得职业院校培养的人才难以直接满足区域企业发展需求,也失去了行业背景、专业特色的比较优势,政府在校企合作中责任不清,未能建立畅通的校企沟通渠道,一定程度上阻碍了企业对人才的技术素养要求转化为院校专业课程设置,降低了企业对职业教育培养人才的信心。

### (三)成渝地区的区域融合度不足也限制了职业教育的协同发展

成渝地区双层经济圈建设布局下,两地在产业布局与战略定位引领下会走向一体化发展趋势,但由于成渝地区双城经济圈中的区域特征与职业教育发展规模、专业特色与产教融合程度等方面的差异,在利益诉求上会有所不同,职业教育协同发展共治目标与主体利益结合不充分。具体表现为现阶段成渝地区间产教融合、校企合作形式较为初级,龙头企业跨区域与职业教育办学主体沟通联系、联合培养的实践较少,两城区域共建高能级实训基地推进困难,职业教育发展难以突破区域协同有限的桎梏,两地职业教育协同提质培优仍存在较强困境。

## 三、成渝地区双城经济圈职业教育协同治理路径设计

近年来协同治理已然成为当今社会乃至世界各国发展的关键词,核心在于对国家绝对权力的重构,促进公权力在国家、社会与市场等主体间流动,

实现多方主体的协调与平衡其系统性、多元性与共赢性等重要特征符合公共服务治理追求,有利于提高职业教育治理水平。成渝地区双城经济圈背景下,积极推动职业教育区域协同发展并非政府的单边责任,这需要政府、市场和学校等多方主体共同参与、协调合作,以实现职业教育为双城经济圈建设提供坚实的人才培育保障的目标。

### (一)完善协同治理框架

成渝地区双城经济圈是职业教育迅猛发展的重大利好战略,成渝地区应紧抓时代机遇,着力完善职业教育协同治理体系,构建“政-产(企)-校”多元协同宏观架构,深度推进政府、行业(企业)、办学院校与社会参与等多方主体结构优化。首先,成渝政府应积极发挥统筹作用,完善制度设计体系,通过出台相应政策,削弱职业教育区域互通共荣的阻力,建立产业实训基地、师资共享平台等,扎实推进区域间职业教育协同发展。其次,鼓励产业企业发挥主体办学作用,通过制定行业标准、联手组织“巴蜀工匠”等职业技能大赛、畅通企业人才流向职业院校担任导师的渠道等方式,发挥产业企业的中坚力量作用。最后,职业院校在纵向上加强中职、高职院校间的衔接,横向上打通职业院校与企业、政府之间的交流沟通渠道,建立成渝职业教育治理院校共同体,合力完善学校管理制度,优化培养方案,提升院校治理能力与水平。

### (二)深度推进产教融合发展

产业企业、职业学校作为职业教育的直接参与主体,双方应在职业教育中发挥不同的功能以实现职业人才供需匹配。《建设产教融合型企业实施办法(试行)》着重强调了全方面推动产教融合型企业建设培育,充分调动企业深度参与职业人才培养积极性的意义。成渝地区双城经济圈背景下,需进一步完善激励措施,鼓励龙头企业发挥办学主体作用,主动参与职业教育培养全过程,鼓励中小型企业根据人才需求,建立培育联盟,深化与职业院校的沟通交流,帮助学校有的放矢地优化职业教育培养方案。同时,企业与学校应厘清自身角色定位,实现短期利益视角向长远发展思考的转变,紧抓双城

经济圈产业融合发展机遇,精准研判成渝地区产业布局与职业教育整体创新能力,建立与其匹配的合作机制,破解人才供需结构失衡难题,实现产业与职业教育互促双赢的良好发展局面。

### (三)推动职业教育融合发展

成都都市圈与重庆都市圈在职业教育发展基础上具有较大差异,为实现合力打造职业教育创新发展高地的目标,需要大力推动双圈地区职业教育融合发展。首先,深度构建成渝地区职业教育共同体,建立同两地经济社会发展需求紧密对接,与加快两地教育现代化要求整体契合的职业教育发展机制和模式,建立统一的区域发展目标图景,并将其层层分解,与职业教育发展目标相结合,促使两城区域职业教育发展互促互荣。其次,完善壮大“职业教育协同发展联盟”,促使两地共建高水平职业院校与专业集群,推动两城区域职业教育集团协调发展、专业结构合理布局。最后,建立职业教育合作帮扶交流机制,大力推动毗邻市区县职业教育协同发展,全面把握现代化职业教育体系建构的六大重点任务,依托“一院三中心”汇聚优质资源,形成集成效益,在成渝内部实现优势互补,外部凸显川渝

品牌价值。

### (四)深化体制机制改革

成渝地区双城经济圈建设过程中,由于行政区划、经济发展水平与发展定位不同,职业教育协同治理需要多元主体共同打破现有体制机制的桎梏。首先,两地政府需要进一步完善企业与学校的配套激励政策,鼓励区域产业与职业教育融合,发挥指挥领导作用,涵养良好的协同发展氛围。其次,产业企业需要大力推动改革创新力度,坐实实体经济主导地位,为职业教育发展提供高能级平台,秉持“集约、高效、共建、共享”基本思路积极与职业技能院校共同搭建产教融合平台。最后,完善职业学校制度,适度放权以激发职业学校在职业教育治理中的主体积极性,让职业院校享有招生、培养专业方案设定与教师评聘自主权,鼓励职业院校与社会组织、企业和科研机构积极交流,积极引进“双师型”教师,增强职业教育联盟体实际影响力,提升培育竞争力。

(作者单位:四川大学公共管理学院,成都 610044)