产教融合背景下高职院校产业学院建设的研究与探索

——基于对德国、美国、英国的比较分析

林少芸^{1,2}, 许艺龄¹

(1. 广州南洋理工职业学院, 广东 广州 510925; 2. 蒙古国 CITI 大学, 乌兰巴托 999097-15141)

摘要:产教融合是我国提升高等职业教育质量的重要手段。我国高职院校产业学院面临着法律主体地位不明确、参与共建主体的权力结构失衡、企业参与共建动力不足等困境。对德国、英国、美国职业教育的校企合作制度进行梳理,通过借鉴三国经验,建议我国地方政府部门、院校要加强现代产业学院建设的顶层设计,对相关的法律法规快速做出反应,尽快完善配套的政策措施;明确利益相关者的权责,提升行业协会的治理地位;建立激励措施,创设校企共建产业学院的良好氛围;通过完善约束机制,监管产业学院人才输出的质量,实现共建共赢的美好局面。

关键词:产教融合;高职院校;产业学院;比较分析

中图分类号: G719.2

文献标志码: A

文章编号: 1671-8127(2022)05-0055-06

Research and Exploration on the construction of Industrial College in Higher Vocational Colleges under the background of industry education integration:

Based on the comparative analysis of Germany, the United States and Britain

LIN Shaoyun^{1,2}, XU Yiling¹

(1. Guangzhou Nanyang Polytechnic vocational college, Guangdong 510925, China;

2. Citi University of Mongolia, Ulan Bator 999097-15141)

Abstract: The integration of industry and education is an important means to improve the quality of Higher Vocational Education in China. As a new organizational form of the integration of industry and education, industrial colleges. The industrial colleges of Higher Vocational Colleges in China are also facing difficulties such as unclear legal subject status, unbalanced power structure of the subjects participating in the co construction, and insufficient motivation of enterprises to participate in the co construction, which need to be solved urgently. This paper combs the school enterprise cooperation system of Vocational Education in Germany, Britain and the United States, and suggests that local government departments and colleges in China should strengthen the top-level design of the construction of modern industrial colleges, quickly respond to relevant laws and regulations, and improve supporting policies and measures as soon as possible by drawing on the experience of the three countries; Clarify the rights and responsibilities of stakeholders, improve the governance status of industry associations, establish incentive meas-

收稿日期: 2022-06-13

基金项目: 2020年度广东省教育科学“十三五”规划课题“基于粤港澳大湾区战略的广东高等职业教育动态均衡路径分析”(2020GXJK298); 2021年度广州南洋理工职业学院人文社会科学研究一般项目“广东民办高职产教联盟发展路径研究”(NY-2021KYYB-16); 2022年度广州南洋理工职业学院人文社会科学研究一般项目“环境规制下广东省区域产业协同治理体系研究”(NY-2022KYYB-21)

作者简介: 林少芸(1982—),女,广东汕头人,广州南洋理工职业学院讲师,蒙古国 CITI 大学在读博士,主要从事高等职业教育和人力资源管理研究;许艺龄(1987—),女,广东廉江人,广州南洋理工职业学院讲师,主要从事高等职业教育和人力资源管理研究。

ures, and create a good atmosphere for schools and enterprises to jointly build industrial colleges; Finally, we should improve the restraint mechanism, supervise and ensure the quality of talent output of industrial colleges, and achieve a win-win situation.

Key Words: integration of industry and education; Higher vocational colleges; Industrial College; comparative analysis

高职院校产业学院是围绕产教融合、校企合作而衍生的新型办学模式。2020年8月,教育部办公厅、工业和信息化部办公厅联合颁布了《现代产业学院建设指南(试行)》(下称指南),提出了现代产业学院建设的指导思想、建设目标、原则和具体的任务以及申请建立产业学院的条件和审批程序^[1]。2022年5月,第十三届全国人民代表大会常务委员会发布的《新职业教育法》第二十五、二十六条重点指出:国家鼓励、指导、支持企业参与举办职业教育,对深度参与产教融合、校企合作的企业给予奖励,对符合认定条件的产教融合型企业给予金融、财政、土地等支持及税费优惠^[2]。本文基于现代产业学院的内涵,剖析我国产业学院运行中面临的困境,通过借鉴德国、美国、英国的职业教育经验,提出我国现代产业学院建设发展的对策与措施,以推动我国高等职业教育高质量发展。

一、现代产业学院的缘起与发展

(一)现代产业学院缘起

产业学院作为职业教育产教融合的新型组织形态,最早可追溯到1802年英国的产业大学^[3],其由官方和个人共同创建,根据产业发展的需求有针对性地开发学习产品及服务,其学习者通过远程教育的方式在平台进行学习,从而达到提升技能的目的。我国关于产业学院的最早记述见于1988年学者覃晓航撰写的《广西民族高等教育发展试探》一文中,文中提道:“要根据当地经济发展需要,建立一所产业学院。”该文中所谈的产业学院内涵是指职业技术学院,与产教融合下的产业学院概念不同。后来,国内先后成立的成都大学的旅游文化产业学院(1994年)及辽宁大学的轻型产业学院(2004年),实际上都是职业学院性质,都不是产教融合意义上的产业学院。通过查阅相关文献发现,具有产学研结合性质的产业学院最早成立于2005年,即由浙江省物产集团公司与浙江经济技术职业学院共

建的物流产业学院和汽车服务连锁产业学院^[3]。该院党委书记俞步松是产业学院最早的倡导者。他指出,职业学院要走产学研结合的必由之路,必须依托产业背景,而大企业集团则可以依托产业学院来满足研发、培训、人力资源扩充等业务需求。可见,产业学院的产生是职业教育自身的局限性、企业对人才的迫切需求和区域经济发展三者共同作用的结果^[3]。

(二)现代产业学院的发展

1. 起步、成长阶段

2009年,中山职业技术学院与所在镇政府合作,按照“一镇一品”的模式,建立了沙溪纺织服装学院、南区电梯学院、古镇灯饰学院和小榄产业学院^[4],每个学院对应该镇的一个产业集群,并将学院建在产业园区内。这种建立产业学院的方式,不管是在制度建设、运行模式上,还是在人才培养上较先前都有明显的不同,其大胆且有成效的探索和创新,极大地推动了产业学院的发展。部分高职院校通过“以链建院、以链成院”的模式开展产业学院建设^[5],以“四链衔接”推动产教融合、校企合作。比如,广州科技贸易职业学院打造涵盖动漫设计(产业链上游)、动漫产品及影视产品制作(产业链中游)、动漫游戏产品的展览与营销(产业链下游)的人才培养链条,从而实现了高职的人才培养与产业发展的有效对接及相互促进。

2. 繁衍、发展阶段

《指南》要求,“要以区域产业发展急需为牵引,面向行业特色、与产业紧密联系的高校,建设一批现代产业学院”^[1]。这标志着产业学院正由“传统”向“现代”迈进。部分高职院校对接区域战略支柱产业和战略新兴产业,结合“双高计划建设”项目,探索建设模式更灵活、产权结构更多元、服务功能更加丰富的高水平现代产业学院改革路径。比如,深圳职业技术学院与当地领军企业合作,先后成立

了 ARM 智能硬件学院、华为信息与网络技术学院、阿里巴巴数字贸易学院等 11 个特色产业学院^[4],并在党建活动、高水平专业建设、课程标准开发、师资队伍打造、设立研发中心、高端认证证书开发、创新创业教育等方面进行了融合共创。这些学院在校内开展以企业岗位能力为导向的教学改革,将教学标准对接企业认证证书用人标准,及时将新技术、新工艺等融入课程内容等探索^[5]。

此外,广东轻工职业技术学院则积极探索混合所有制办学模式,通过推进“一群一院一联盟”产业学院建设,主动对接区域现代服务业、先进制造业、电子信息、生物医药等支柱产业,先后成立化妆品学院、雷诺钟表学院、SGS 测试学院、白天鹅学院等 10 个现代产业学院^[5],促进了产教的深度融合,增强了办学活力,育人效率得到较大的提升。

二、产业学院运行面临的困境

(一)产业学院缺乏独立的法律地位

目前,我国大部分高职院校所成立的产业学院是隶属于学校的二级学院。按照我国《民法总则》及相关法律规定,高职院校二级学院不具备独立法人资格,不能独立承担民事责任。二级学院没有独立经营管理自主权和重大事项的决策权,需要听从学校的指挥,在人力、物力资源配置上均由学校统一安排。然而,多元主体共建的产业学院是一个独立运营体,与传统高职院校二级学院存在本质区别,它具有体现民主治理的特点,需要参与办学的各方具有同等的话语权力,使他们能在平等条件下实现共商共建互惠互利。因此,传统产业学院在法律上的非独立性与市场机制下现代产业学院的发展诉求明显不符,运营上的从属地位也给产业学院的管理带来诸多不便,大大降低了产业学院运营的效率,影响企业参与共建产业学院的积极性。这是制约产业学院发展的根本性问题。

(二)参与主体价值取向冲突

产业学院的应然状态是学校、企业、政府等共建主体以人才供求为利益基点,以服务社会为价值取向^[6]。然而,在实践中,由于共建主体的本质差异、目标不同等导致其价值取向不同,从而阻碍了产业学院健康发展。在现实产业

学院治理中,学校作为产业学院治理的首要主体,其主要目的是培养高质量的技能型人才,通过高质量的人才输出提高学校自身的办学效应和知名度,追求“文化价值”。企业作为市场经济体系的主要单位,其合作动机是利用产业学院提供的人力资本转化为经济利润,追求经济价值。政府在产业学院共建中对学校和企业两者起到牵引和促进的作用,肩负宏观治理和制度保障的重任,其利益诉求是通过产业学院实现知识文化传播和社会公共服务功能,以实现“政治价值”的累积。由于共建主体价值取向的不同,导致其难以形成一致的治理理念,成为制约产业学院发展的合作困境。

(三)参与主体的权力结构失衡

基本要素结构合理、权力均衡发展是产业学院实现校企协同共治的基本前提。产业学院办学主体间权力的失衡将影响产业学院治理的效率,各参与办学主体权力需要保持一种相对稳定的平衡状态。然而,我国产业学院在治理过程中,却存在着企业、政府、学校等多元主体权力难以平衡、治理效率不高的情况。通常出现的失衡状态有“强政府型”“弱政府型”“强学校型”三种情况^[6]。“强政府型”主要是指政府在产业学院治理过程中起主导、控制和监督的作用,它通过行政权力过度干预办学秩序和发展方向,学校和企业则为服从的角色,校企双方平等的话语权被忽视,合作主体的平等合作关系没得到体现,治理过程的互动效应差。“强政府型”的另一个极端是“弱政府型”,“弱政府型”指的是政府在产业学校建设的初始阶段可以起到一定的协调作用,但不能一以贯之,在后续的治理中处于缺位状态,导致政府功能丧失,协同共治的美好愿景不了了之。“强学校型”是指产业学院的建设 and 治理以学校为主导,企业参与治理的权力被压制,没有真正地参与到治理全过程,校企合作只是表面上喊口号,产教融合流于形式,合作治理因失去重要抓手而破局。我国在产业学院的治理中,未能很好地平衡参与主体之间的权力,导致产业学院治理机制缺乏合力而面临效率低下及人才培养失灵的不良后果。

(四)运行成本高办学效益低,校企合作育人差强人意

企业以获取经济利益为目的,将参与职业教育办学视为人力资本投资,并希望通过人力资本的投入为企业创造更多的经济价值。因此,企业在参与职业教育之前会充分评估投资的成本和收益。参与共建产业学院的成本投入主要包括实训设备设施成本、材料损耗的成本、企业培训教师和学徒的薪资成本等。收益包括短期收益和长期收益,短期收益主要是指学徒在培训期内从事生产活动而获得的收益^[7],长期收益是指学徒经培训后掌握了必要的生产技能而成为企业的存量人才资源,在将来较长一段时间能为企业带来的收益。一般而言,企业与高职院校共建产业学院的初衷是通过校企合

作的人才培养来满足自身对人才的需求,为企业未来发展储备后备人才。但是,根据笔者对所在学院学生的调研发现,很多学徒往往会因各种问题在培训期内或培训期满就选择了离职,最终留下来成为正式员工的少之又少,这大大地增加了企业投入的风险,也削减了企业参与共建产业学院的热情。

三、发达国家职业教育的比较分析

为了更好地解决我国产业学院在运行中的困境,切实发挥产业学院在高职人才培养中的作用,通过对职业教育中产教融合、校企合作发展比较成熟的德国、美国、英国成功经验进行梳理,主要从运行机制、行业协会作用、激励措施和发展特色 4 个方面进行详细分析,以期为我国产业学院的建设提供借鉴,具体如表 1 所示。

表 1 德国、美国、英国的校企合作模式比较分析

特征因素	德国“双元制”模式	美国“CBE”模式	英国“三明治”模式
运行机制	学制三年,学生与企业签订就业协议,再由企业选择职业学校,集中时间进行理论培养。学习结束后,由德国行业协会组织毕业考核,考核合格,学生毕业后可以自主选择职业。	学制分为二年和四年,企业和学校的学习采用交替的方式进行。以学校为主导,企业主要提供实习场所和培训学生技能,学生实习成绩评价由校企双方共同完成。	学制多为四年。第 1、2、4 年在学校学习理论,第 3 年在企业实习。随着英国社会经济发展,这种“2-1-1”学习时间安排衍生出许多模式,如:以半年时间为基准,交替进行理论实习和实践技能培训;每学年九个月的校内理论学习和三个月实习等。
	由联邦职业培训研究所对高职院校产教融合发展进行研究与开发;产业合作委员会负责对高职院校多元治理主体的监控与管理	以搭建“从学校到职场机会”的教育体系为依托,以国家合作教育委员会与合作教育协会为平台,推进美国高职院校产教融合健康可持续发展。	产业培训董事会与中央培训委员会保障了高职院校产教融合发展的经费问题,教育与技能部为其提供政策保障,青年培养框架使高职院校产教融合发展内容更加丰富。
行业协会角色	名称:产业合作委员会等机构 职责:1)对相关企业是否具有参与“双元制”教育培训资质进行考核与评价;2)对多元治理主体执行合同状况进行了有效监管,发挥协调功能。	名称:合作教育委员会、合作教育协会 职责:1)制定职业标准;2)制定产教融合水平考核评价体系;3)参与联邦政府职业教育法律制定;4)为多元主体搭建信息交流平台。	名称:行业技术协会和颁证机构(民营企业) 职责:行业技术协会负责制订《职业标准》,满足行业知识和技能要求;颁证机构负责制订《课程标准》,根据职业标准制订各专业的课程体系、课程大纲和评估标准 ^[8] 。
激励措施	1)减免税收、财政补贴及专项资金等政府政策优惠;2)不同层级政府负责不同经费,如州政府负责高职院校教职工薪金,地方政府负责高职院校基础教学设施费用以及相关管理人员薪金,企业负责学徒的培训设备费用、学徒工津贴与授课教师工资。	1)美国高职院校产教融合发展可分享联邦政府 22% 的拨款,主要用于高职院校产教融合教学基础设施建设费投入;2)利用税收减免政策鼓励企业参与产教融合,项目化申报是美国政府拨款的主要依据。	1)采取“培训券”制度等多种措施,调动多元治理主体参与办学的热情;2)建立“质量导向”拨款机制,开展企业或雇主的满意度考核;3)政府给予职业教育实施主体提供 70%—80% 的办学经费资助 ^[9] 。

续表1 德国、美国、英国的校企合作模式比较分析

特征因素	德国“二元制”模式	美国“CBE”模式	英国“三明治”模式
发展特色	1)成立专门机构负责对产教融合发展的经费与政策支持情况进行监控;2)鼓励企业在获取高职院校产教融合成果的基础上给予高职院校相应的经费支持;3)强化高职院校人才培养质量及与行业企业的契合度,提高企业参与高职产教融合的意愿 ^[10] 。	合作教育委员会推动下的“合作教育”是美国校企合作成功的典范。委员会成员由资深教师和具有广泛社会资源的企业人员组成,有配套的合作教育激励措施,重点强调学生必须取得职场成功所需的技能和生存本领 ^[8] 。	市场化运作,推行全国性职业资格证书(GNVQ)制度。职业标准由行业技术协会(协会由行业专家和企业家协会制定、由国家资格与课程委员会(QCA)核准,能满足不同行业不同岗位的要求,反映特定职业的实际工作标准、规范和劳动者从事职业所应达到的实际能力水平 ^[11] 。

四、国际经验对我国产业学院建设的启示

(一)加强顶层设计,完善产业学院配套政策体系

从2017年开始,党和政府从经济社会发展出发,先后出台了一系列促进“产教融合、校企合作”的法律法规,为产业学院的发展提供了政策指引。而对于国家的法律法规应如何落地,需要地方各级政府快速做出反应,积极推进方能见效。第一,地方政府部门、行业企业与高职院校应当充分理解国家政策主旨;第二,结合区域产业发展需求和高等职业教育的发展实际,因地制宜、因企制宜、因校制宜,加快研究产业学院建设发展的新机制,创造性地将政策红利转化为发展势能。比如:多元主体下产业学院的法人资格问题一直是制约产业学院发展的关键问题。法律上的独立性是制约现代产业学院发展的主要问题,法人主体资格不明确给产业学院的办学带来巨大的不确定性和法律风险。由此可见,以产业学院形式推进产教融合,不仅需要中央顶层设计,还需要地方各级政府发挥主动性和创造性^[12],加快出台相应的实施条例和配套措施,推动国家政策法律真正落地,并支持院校和相关企业大胆探索,助力高等职业教育高质量发展。

(二)明确利益相关者权责,提升行业协会治理地位

德国、美国、英国的成功经验表明,明确政府、企业、学校、行业协会或第三方机构相应的权职范围是职业教育中校企合作的前提,国家政府尤其要重视发挥行业协会在校企合作中的关键作用。目前,我国地方政府、学校、企业、行业协会职权范围划分尚不明确,大部分行业协会形同虚设,有隶属

于政府管理部门的下设机构,也有很多是民间自由组织。为了产业学院有良好的运行环境,第一,政府应当厘清政府、行业协会、学校之间的关系,明确各自的职责边界,使制度的运行做到组织规范、管理有序。第二,加大行业协会的培育力度,提升其在职业教育中的治理地位,赋予其替代政府行使微观的管理和服务职能,包括校企之间的沟通协调、培训过程的检查、职业标准和课程标准的统筹制定、组织实施考核、证书发放等。第三,行业协会在行使社会责任的同时,还需要政府加大投入,在人力、物力、财力上给予其更多的支持。

(三)建立激励机制,创设积极共建的良好氛围

多元主体下,企业的参与是产业学院发展的关键^[13]。鉴于我国目前因政府投入不足和缺少激励措施而导致企业参与产业学院办学动力不足的困境,可参照借鉴美国、英国经验,建立有针对性的激励措施,调动企业参与共建产业学院的积极性。第一,制定产教融合企业的认定标准,给予通过资格认定的企业税收减免、财政补贴及专项资金等优惠。第二,通过合理制定学徒薪资标准和适当延长学生在企业实践的时间,来降低企业的培训成本。不同行业不同阶段的学生在企业实践期的薪资标准应划分等级。比如,养老护理、汽车服务等紧缺人才行业领域的学徒薪资标准应高于其他行业,熟练的学徒薪资标准应高于刚入职的学徒。工资逐步提高,尽可能地保证企业在整个培训期内能获得一定的净收益。第三,通过集体协商和人文关怀提高学生的留任率。德国学徒的留任率一直保持在60%以上,其中大企业甚至超过80%。其高留任率的主要原因:除了学徒对企业的组织文化有认同

感、归属感之外,更重要的是由行业层面的工会组织参与建立学徒集体薪资协议制度,缩小企业间学徒的工资差异,增加了跳槽的成本,这样学徒毕业后会更倾向于留任于原来的企业。

(四)完善约束机制,保障人才输出(教育)质量

只有高质量的职业教育,才能培养出企业真正需要的高技能人才,才能吸引企业主动参与职业教育,从而形成育人和用人的良性循环^[14]。通过分析发现,德国、美国、英国都非常重视校企合作人才输出的质量,构建了完善的监督考核机制,并由特定机构负责学生的毕业考核,强化高职院校人才培养质量与行业企业间的契合度。我国目前高职院校的学生毕业理论考核由学校负责完成,企业实践的评定由学校和企业双向评价,整个过程比较形式化,人才输出的质量难以保证。国家正大力提倡要发展高质量职业教育,建立科学的考核评价与技能认证制度是当下职业教育发展的重点,可借鉴德、美、英三个国家的做法,从以下几个方

面构建监管和约束机制:第一,评价机构上,必须由社会第三方权威机构负责学徒的毕业考核,或是授权指定行业协会进行考核评价,具体包括结业考试制度、考试题目设计、考务组织和证书发放等。第二,考核内容和环节上,高职学生的质量评定可在原来考核的基础上作相应的调整。评定的内容包括理论考试、行业素养考试和技能评定三部分,理论部分的考试由学生在校完成即可,行业素养和技能评定由培训单位负责。为了把好人才质量关,需增加毕业考核评定,毕业考核必须由第三方评价机构负责,同一专业的学生制定统一的考核标准,通过毕业考核的学生才准予毕业。只有建立严格的考核制度,才能更好地约束学生在离开学校进入企业之后的行为,同时也可以了解企业的培训水平和能力,检验企业培训的内容是否符合培训标准。只有建立“宽进、严出”的育人机制,才能保证产业学院人才培养的质量,形成对学校、企业、学生和社会多赢的良好局面。

参考文献:

- [1] 教育部办公厅,工业和信息化部办公厅. 现代产业学院建设指南(试行)[EB/OL]. (2020-07-30)[2022-06-03]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/202008/t20200820_479133.html.
- [2] 第十三届全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国职业教育法[EB/OL]. (2022-05-1)[2022-06-03]. http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_zcfg/zcfg_jyfl/202204/t20220421_620064.html.
- [3] 周红利,吴升刚. 高职院校产业学院的演化综述[J]. 中国职业技术教育,2021,29(18):65-69.
- [4] 万伟平. 现行机理下产业学院的运行困境及其突破[J]. 教育学术月刊,2020,37(3):82-87.
- [5] 郑荣奕,蒋新革. 现代产业学院建设:发展历程、组织特征与改革路径[J]. 职业技术教育,2021,42(30):14-19.
- [6] 许文静. 整体性视域下产业学院内部结构的治理逻辑研究[J]. 中国职业技术教育,2018,26(29):12-16.
- [7] BAETHGE M,WOLTER A. The German skill formation model in transition from dual system of VET to higher education? [J]. Journal for Labour Market Research,2015,48(2):97-112.
- [8] COLLOM GD. A Quasi-Experimental Investigation of Tennessee Promise and Career and Technical Education Postsecondary Enrollment Responses[J]. Postsecondary Education Research Center,2021,48(7):1-2.
- [9] 周彩霞,贺艳芳. 比较视域下职业教育质量保障的国际经验与启示:基于对德国、英国、美国的分析[J]. 职业技术教育,2021,42(34):73-79.
- [10] UNITED STATES CONGRESS HOUSE OF REPRESENTATIVES. Carl D-Perkins Career and Technical Education Act of 2006 [EB/OL]. (2006-08-12)[2022-05-3]. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-109s250enr/pdf/BILLS-109s250enr.pdf>.
- [11] 冉云芳,石伟平. 企业参与职业院校实习是否获利[J]. 华东师范大学学报(教育科学版),2020,38(1):43-59.
- [12] 张艳芳. 混合所有制产业学院的历史缘起、现实困境与未来展望[J]. 职业技术教育,2019,40(13):40-44.
- [13] 李钧敏. 德国二元制职业教育与我国产业学院的异同点及启示[J]. 扬州大学学报(高教研究版),2021,25(2):70-73.
- [14] 鄂甜,霍丽娟. 德瑞两国政府激励企业参与职业教育的机制分析及对我国的启示[J]. 职业技术教育,2022,43(6):69-74.

[责任编辑 冰 竹]