

政策工具视角下我国 高等教育产教融合政策分析

陈军¹, 张韵君²

(1. 广东培正学院, 广东 广州 510830; 2. 长江师范学院, 重庆 408100)

摘要:以2017-2021年我国国家层面颁布的有关高等教育产教融合政策为研究对象,通过构建二维分析框架对政策文本进行计量分析。研究发现,政策总体结构中存在“权威类和象征与劝诫类的政策过溢,而激励、系统变革和能力建设类的政策相对不足;组织领导和态度立场类政策过多,而机制创新和师资队伍类的政策相对不足;缺乏法律法规规范畴内的文件”等问题。政策内容中存在缺乏更多细化、可量化、可考核的目标任务,激励工具内容单一,部分政策操作层面规定缺乏明确性等问题。因此,应该优化政策工具体系结构,适当增加激励、系统变革(含机制创新)和能力建设(含师资队伍)类政策工具;完善权威工具法律支撑;进一步细化相关政策内容,增强政策内容的完整性和可操作性。

关键词:高等教育;政策工具;产教融合;政策文本

中图分类号:G640-011.8

文献标志码:A

文章编号:1003-2614(2023)03-0064-08

DOI:10.19903/j.cnki.cn23-1074/g.2023.03.019

一、问题的提出

自1991年《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》首次提出“产教结合,工学结合”以来,实施产教结合、校企合作一直作为我国职业教育人才培养的重要手段,贯穿于我国职业教育改革与发展过程中^[1]。2017年,国务院办公厅印发的《关于深化产教融合的若干意见》(以下简称《意见》)指出,“深化职业教育、高等教育等改革,发挥企业重要主体作用,促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合”,深化产教融合从职业教育扩展至高等教育,并从教育政策上升为国家战略,肩负打通教育链、人才链与产业链,促进经济发展和产业转型的重要使命,产教融合发展迈入新阶段^[2]。

通过梳理20世纪90年代以来我国国家层面产教融合的相关政策,发现关于产教融合的政策大体上可以分为两类:一类是专门针对职业教育的,如《职业学校校企合作促进办法》《国家职业教育改革实施方案》等,这类政策数量多、范围广、分布时间长,从20世纪90年代初一直延续到现在,对我国职业教育的改革与发展起到了重要的推动作用和方向引领作用;另一类政策对象既包含职业教育,也包含高等教育,是自2017年国务院办公厅印发《意见》后才开始密集出台的,如《建设产教融合型企业实施办法(试行)》《国家产教融合建设试点实施方案》等,相对于专门针对职业教育的

产教融合政策,这类政策出台时间比较晚,但是频次比较密集,从2018年到2021年,每年都有超过3项政策出台,目的是为了落实《意见》的要求,以期通过政策推动高等教育产教融合的顺利实施。近年来,在上述政策的推动下,我国高等教育产教融合从浅层次的“订单班”“校企共建实践基地”等逐渐过渡到更深一步的校企共建“产业学院”,既取得了一定的育人效果和成绩,也积累了一定的实践经验,但总体来看,产教融合长效机制并未有效建立,真正意义上产教深度融合的案例还不多见,企业参与产教融合的积极性仍然比较缺乏,各高校基于产教融合的人才培养模式改革步伐缓慢,离政策设计者的期望和目标还有较大的距离。

伴随着产教融合政策的颁布和实施,学术界对产教融合相关政策也展开了一系列研究。截至目前,学者们的研究主要分为两类:一类以职业教育政策为研究对象,主要分析我国职业教育产教融合政策的特点、存在的问题并提出优化建议^{[3]-[8]}。此外,王庚和苑大勇总结了苏格兰职业教育“产教融合”的发展政策,并对我国的相关政策提出了反思与启示^[9]。另一类以高等教育产教融合政策为研究对象,如沈洁等人系统梳理了新中国成立以来我国高等教育产教融合政策,分析了现阶段产教融合政策实施困境的深层次原因,并提出了相应的路径突破办法^[10];秦芬分析了影响产教深度融合的政策推进要素及原因,并提出了政策推进策略^[11]。

收稿日期:2022-04-19

基金项目:广东省教育厅特色创新项目“基于扎根理论的中小企业微创新影响因素与实现路径研究——以零售和餐饮业为例”(编号:2020WTSCX106)。

作者简介:陈军,广东培正学院管理学院副教授,主要从事创新创业研究;张韵君,长江师范学院管理学院教授,企业管理博士,研究方向:竞争战略。

总体来看,对职业教育产教融合相关政策的研究起步早、数量多、成果丰富,而对高等教育产教融合政策研究比较少,主要从定性的角度对相关政策进行内容分析,未见有从政策工具视角进行的量化研究。因此,本文从政策工具的视角审视近年来我国国家层面出台的高等教育产教融合政策,考察政策制定的科学性与完整性,探究政策的优点与不足并提出相关建议,以期对未来政策的优化和完善提供借鉴与参考。

二、我国高等教育产教融合政策分析框架

政策工具是为达到政策目标而采取的方法、手段和措施^[12]。学术界关于政策工具的研究和分类较多,代表性的分类主要有 McDonnell & Elmore^[13] 以及 Schneider & Ingram^[14] 的五分类法、Rothwell & Zegveld^[15] 以及 Howlett & Ramesh^[16] 的三分类法,另外我国学者陈振明、王满船也基于各自的研究对政策工具进行了界定和分类。教育政策工具在参照上述分类的基础上予以界定。

(一) X 维度:基本政策工具维度

本文参考 McDonnell & Elmore^[17] 以及 Schneider & Ingram^[18] 对于政策工具的分类,将高等教育产教融合政策工具分为权威、激励、能力建设、象征与劝诫、系统变革等五种。权威工具是指政府为了达到某种既定目标而采取强制性的措施或制定规则使个人和团体服从命令,包括管制(许可、禁止、评估、监管)、要求、法律等;激励工具是依靠正向或负向的回报来促使人们接受或实行政策,包括奖励和惩罚;象征与劝诫工具是指个体受到自身信念和价值观的影响而对某种政策采取支持、使用的态度,包括鼓励、标签、劝诫、象征等;能力建设工具是向政策目标提供制定决策及开展行动的相关设施、资源、信息等,包括培训、资源、制度等;系统变革是在个体和机构中转换权力,以改变产生公共产品和服务的社会关系的本质,包括组织结构、权威分配等。

(二) Y 维度:产教融合实施维度

为了更全面、深刻地分析产教融合推进政策,从政策工具作用对象的角度,本文引入了产教融合政策分析的另一个维度——产教融合实施维度(Y 维度)。影响产教融合实施的因素是多元的,综合起来,可以归纳为两个方面的因素:一

方面是影响产教融合的外部环境;另一方面,是实施产教融合的内部因素。在综合考量的基础上,结合高等教育产教融合政策的具体内容,本文将政策中产教融合实施维度具体分为六个要素,分别为态度立场、师资队伍、教育教学、资源建设、机制创新、组织领导。其中,态度立场主要是国家对产教融合的态度、看法及推进意愿;师资队伍主要体现为对教师的能力培养、“双师型”师资队伍建设和行业人才引进等;教育教学主要包括培养目标、教学内容、教学方式、教学改革等;资源建设包括为实施产教融合而进行的设施、设备、平台、资金等投入和建设;机制创新包括为推动产教融合而进行的包括组织重构、体制机制突破与创新;组织领导包括各级政府、教育部门、学校等对产教融合工作的统筹规划、领导、推进、监管等措施。

(三) 二维分析框架

基于上述分析,本文构建如下高等教育产教融合政策分析二维框架,如图 1 所示。

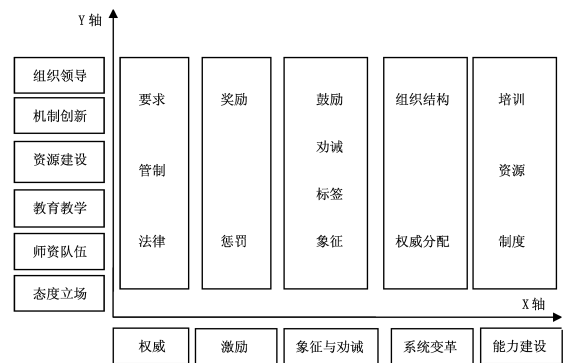


图 1 高等教育产教融合政策二维分析框架图

三、我国高等教育产教融合政策的文本分析

(一) 政策文本选择与统计

由于有关高等教育产教融合政策是随着 2017 年《意见》颁布后才密集出台的,因此,本文通过中央人民政府及各部委官网以及万方数据资源系统等,共检索并筛选出 2017 - 2021 年我国国家层面出台的高等教育产教融合相关的政策文本共 15 份(见表 1)。

表 1 2017 - 2021 年我国国家层面有关高等教育产教融合政策文本

政策编号	政策名称	发文部门	政策类型	发文时间
1	《关于深化产教融合的若干意见》	国务院	意见	2017. 12
2	《关于加强实训基地建设组合投融资支持的实施方案》	国家发改委、教育部、人社部、国家开发银行	方案	2018. 1
3	《关于加快建设高水平本科教育全面提高人才培养能力的意见》	教育部	意见	2018. 9
4	《关于加快建设发展新工科实施卓越工程师教育培养计划 2.0 的意见》	教育部、工信部、中国工程院	意见	2018. 9
5	《建设产教融合型企业实施办法(试行)》	国家发改委、教育部	办法	2019. 3

6	《关于调整部分政府性基金有关征管事项的公告》	国家税务总局	公告	2019.6
7	《国家产教融合建设试点实施方案》	国家发改委、教育部、工信部、财政部、人社部、国资委	方案	2019.9.
8	《试点建设培育国家产教融合型企业工作方案》	国家发改委、教育部	方案	2019.10
9	《制造业设计能力提升专项行动计划(2019-2022年)》的通知	工信部、国家发改委、教育部、财政部等13个部委	通知	2019.10
10	《教育部产学合作协同育人项目管理办法》	教育部	办法	2020.1
11	《现代产业学院建设指南(试行)》	教育部、工信部	指南	2020.7
12	《深化新时代教育评价改革总体方案》	中共中央、国务院	方案	2020.10
13	《普通高等学校本科教育教学审核评估实施方案(2021-2025年)》	教育部	方案	2021.1
14	《“十四五”时期教育强国推进工程实施方案》	国家发改委、教育部、人社部	方案	2021.5
15	《关于印发产教融合型企业 and 产教融合试点城市名单的通知》	国家发改委、教育部	通知	2021.7

政策发布的频率体现了政府期望的迫切程度。上述15份高等教育产教融合文本,从时间和数量来看,除了2017年发布了1份文件、2019年发布了5份文件以外,其他年份均为3份。因此,总体来看,我国高等教育产教融合政策文本发布频次比较密集,体现了国家层面推动高等教育产教融合的强烈愿望。从文本类型来看,15份政策文本主要是“方案”“意见”“办法”“通知”“公告”“指南”等6种形式,其中,方案6份,占文件总数的40%;意见3份,占比为20%,二者合计占比达到60%,未见“法律”“法规”性质的政策文本。方案、意见、办法等政策多用于对前期总体规划的进一步说明,或者对某一具体事项的相关规定,政策针对性强,内容比较具体,但是政策效力及调节范围有限^[19]。这说明目前高等教育产教融合还处于政府的设计、驱动、推进实施阶段,作为产教融合实施主体的高校和企业主动意识还有待进一步激发。

表2 政策文本发布部门分布表

序号	颁发部门	总数(单独或联合)	百分比
1	教育部	12	80%
2	国家发改委	7	46.7%
3	工信部	4	26.7%
4	人力资源社会保障部	4	26.7%
5	国务院	2	13.3%
6	财政部	2	13.3%
7	国税总局	2	13.3%
8	中国工程院	2	13.3%
9	中共中央	1	6.7%
10	国家知识产权局	1	6.7%
11	商务部	1	6.7%
12	国家市场监督管理总局	1	6.7%
13	国家统计局	1	6.7%
14	中国银保监会	1	6.7%
15	中国证监会	1	6.7%
16	国家开发银行	1	6.7%

对15份政策文本的发文部门进行统计,得到表2的统计结果。

不同部门的发文数量体现了各部门对相关政策的参与配合程度。综合表1、表2可知,上述15份政策文本颁发部门涉及16个中央政府部门(含中共中央),其中发文最多的为教育部,其单独和联合发文数为12份,占政策文本总数的80%;其次为国家发改委,其联合发文数为7份,占政策文本总数的46.7%;再次为工信部、人力资源社会保障部,其联合发文数为4份,占政策文本总数的26.7%。其他政府部门发文数均不多。就发文主体来看,除了国务院、教育部、国税总局有单独发文以外,其余的都是由几个部门联合发文。在我国现行“自上而下”的行政管理体制下,政策一般在系统内能得到较好的传导和响应,系统外的传导和响应相对较弱^[20],因此,通过多部门联合发文,体现了高等教育产教融合工作推进的难度和复杂性,需要协调多方面的关系,然而,从各部门发文数量来看,除了教育部和国家发改委以外,其他政府部门单独或联合发文的数量都不足30%,体现了中央其他部门的政策配合度还有待提升。

(二) 政策文本编码与统计

为了进一步深入分析政策内容,本文将15份政策文本内容按照“政策编号—章节(条款)—条目”进行编码。“政策编号”是按照表1的政策顺序以“1-15”数字进行编号;“章节(条款)”编号是按照政策内容章节(条款)序号以数字进行编号;“条目”编号按照政策章节(条款)内容的具体条目顺序以数字进行编号。例如,编码“1-1”的具体含义为“第一个政策文本—第一个条款”;“7-3-1”具体含义为“第七个政策文本—第三个条款—第一个条目”。通过对15份政策文本进行内容编码,共整理出424个编码单元,具体如表3所示。

表3 政策文本内容分析单元编码(限于篇幅,只展示部分)

编号	政策名称	政策文本内容分析单元	编码
1	《关于深化产教融合的若干意见》	(一)指导思想	1-1
		(二)原则和目标	1-2
		(三)同步规划产教融合与经济社会发展	1-3
...
7	《国家产教融合建设试点实施方案》	三、试点对象(一)产教融合型城市。	7-3-1
		(二)产教融合型行业。	7-3-2
		(三)产教融合型企业。	7-3-3
...
12	《深化新时代教育评价改革总体方案》	二、重点任务(二)改革学校评价,推进落实立德树人任务 8.改革高等学校评价	12-2-2(8)

将上述编码按照高等教育产教融合政策分析二维框架(X-Y 维度)予以归类并统计,如编码“1-3”的内容“同步规划产教融合与经济社会发展”,从基本政策工具维度(X 维度)归属于权威工具,从产教融合实施维度(Y 维度)归属于组织领导,其他以此类推。在编码归类后,对每个政策工具的编码数进行统计并计算百分比,具体如图2所示。

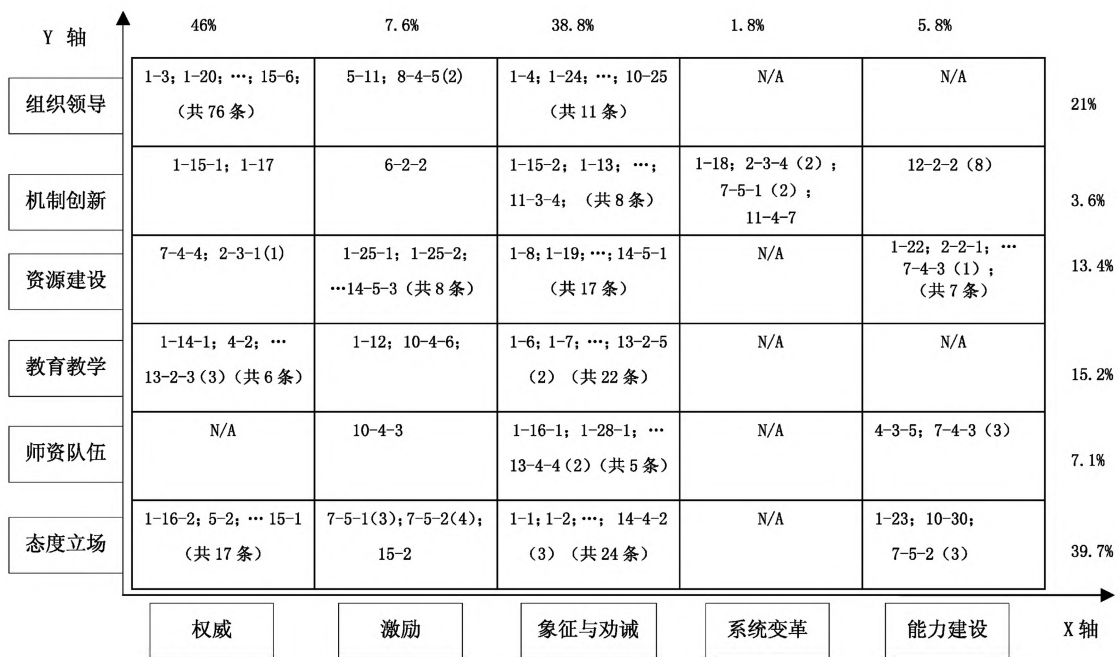


图2 政策条目统计二维图

(三)二维特征分析

1. X 维度分析

政策工具的使用频率在一定程度上折射出政府的态度偏好和某一阶段的发展重点^[21]。总体来看,上述 15 份高等教育产教融合政策综合运用了权威、激励、象征与劝诫、系统变革和能力建设等五种政策工具,说明产教融合政策工具类型比较丰富,从多方面鼓励和支持了产教融合的实施。其中,权威政策最多,占政策条目数的 46%;其次是象征与劝诫政策,占政策条目总数的 38.8%;再次是激励政策,占了 7.6%;随后是能力建设政策,占了 5.8%;最少的是系统变革政策,仅占 1.8%。进一步对政策内容进行分析,发现权威政策工具多针对政府系统,用于产教融合工作的统筹规划和组织领导,如“产教融合型企业的建设实施由国家发展改革委、教育部会同相关部门结合开展国家产教融合建设试点统筹

部署”等^[22],而象征与劝诫政策工具多针对政策实施对象——高校和企业,用于产教融合的实施环节,如“鼓励企业以独资、合资、合作等方式依法参与举办职业教育、高等教育”等^[23]。权威政策工具的大量运用,体现了我国产教融合推进过程中的政府主导作用^[24]。这是由于产教融合已经上升到涉及教育、经济、人才、产业等领域变革的重大战略和改革举措,需要统筹协调经济与教育、企业、学校以及产业、金融、财税、土地等关系,不仅需要横向部门的密切配合,也需要纵向部门的层层推进与落实,在我国目前的行政管理体制下,只有政府的权威才能有效协调各方面关系,保证各项政策措施的推进落实,因此,政府的主导与大力推进不可或缺。而在产教融合实施环节,象征与劝诫工具被大量运用,又体现了政府在制定政策中所体现的科学谨慎以及实事求是的态度。目前,我国高等教育产教融合总体上还处于探索阶

段,并没有一套成熟的模式可以全面推广,而且由于我国总体上经济社会发展不平衡,各地的情况也存在较大的差异,因此,政策的出发点是积极创造条件,鼓励先行先试,边探索、边总结、边推广。这也充分体现了在市场经济条件下政府已经摒弃了过去计划经济“拉郎配”的方式,而让市场机制充分发挥作用,通过初期的外生动力引导最终形成内生动力的自觉行动,这也符合我国目前服务型政府的定位^[25]。系统变革涉及比较复杂的体制改革,对产教融合的进一步推进具有重要意义,然而目前系统变革工具占比最小,需要引起政策设计者格外注意。

2. Y 维度分析

从产教融合政策实施维度来看,上述 15 份政策从态度立场、师资队伍、教育教学、资源建设、机制创新、组织领导等六个方面对产教融合的实施提供了全面干预,这说明其政策实施工具比较全面,涵盖了产教融合政策实施的方方面面。进一步分析发现,政府对于产教融合实施主要集中在组织领导政策(39.7%)和态度立场政策(21.0%),其次是资源建设政策(15.2%)和教育教学政策(13.4%),而应用较少的分别是机制创新政策(7.1%)和师资队伍政策(3.6%)。产教融合工作的落实,从横向看,需要国家发改委、教育部、工信部、财政部以及其他众多部门的共同参与;从纵向看,需要从中央到省、市等地方政府的层层推进,涉及大量的组织协调配合工作,需要明确牵头部门、责任主体和相关事项,组织领导政策工具被大量应用,体现了政府对政策落实环节的重视。态度立场体现了政府对产教融合的基本态度、看法及发展意愿,如“把深化产教融合改革作为推进人力人才资源供给侧结构性改革的战略性任务”等^[26]。大量态度立场政策工具渗透在各种产教融合政策文件中,明确表达出国家对大力推进产教融合、促进经济转型升级的强烈意愿和期待,体现了较强的政策导向作用。机制创新和师资队伍恰恰是目前阻碍产教深度融合的重要因素,但是其政策占比都相对较低,是下一阶段政策改革的重点。

四、研究结论与政策建议

(一) 研究结论

1. 政策整体结构存在的问题

(1) 权威类和象征与劝诫类的政策过溢,而激励、系统变革和能力建设类的政策相对不足。虽然上述政策综合运用了五类基本政策工具,总体来看比较全面,然而,上述政策中权威类政策(46%)和象征与劝诫类政策(38.8%)合计占了政策条目的绝大多数(84.8%),而剩下的三类政策合起来只占政策条目的 15.2%,特别是系统变革政策工具只占 1.8%,存在严重的结构不平衡。陈振明指出,“公共政策的制定应考虑三个要点:想要达到的政策目的、为达该目的所做的承诺、由此引起的政策权威者的行动”^[27]。在高等教育产教融

合政策体系中,政府通过权威政策工具提出了产教融合的规划和目标,并鼓励校企之间开展各种形式的深度合作。校企之间的深度合作需要满足三个条件:第一,是否有足够的激励措施。校企双方作为有各自追求目标与理性的独立行为主体,其决策与行为逻辑是所施行的行为能否有利于所追求目标的达成。而校企合作虽然从理论上讲有利于校企双方实现双赢,但是在实施过程中却存在较大的成本支出和不确定性,特别是企业,作为以经济利益为首要诉求的行为主体,以工具理性为主导^[28],如果在需要付出较大的成本而收益却存在不确定性的条件下,又缺乏足够明晰的激励措施予以弥补,则其进行校企合作的积极性将难以激发。第二,足够的资源和条件,包括资金补助与支持、实训平台和载体、合格的“双师型”师资队伍、信息资源平台等。这些资源和条件是校企顺利合作的有力保障,如果缺乏,将降低高校与企业的合作意愿,即使勉强合作,也容易形成虚假合作,无法达到应有的成效。第三,体制机制变革。当前,我国高校尽管实行依法自主办学,高校的自主权在不断扩大,但是政府与高校之间的行政—命令关系依然存在^[29],高校在组织机构、人员属性上“体制内”特征依然鲜明,其行为方式也受到“体制内”的众多制约。而企业则属于依法设立、独立自主经营的经济组织,其人员聘用、行为方式不受“体制内”的约束,产教融合则面临着创新组织结构、重塑治理结构、调整人员隶属关系等问题,如果不突破现有体制机制,打破束缚结构创新的体制机制障碍,则产教融合依然难以实施。现有政策工具中激励工具只占 7.6%,能力建设工具只有 5.8%,系统变革政策仅占 1.8%,均存在较大的不足,在一定程度上减弱了政策的合力。

(2) 组织领导和态度立场类政策过多,而机制创新和师资队伍类的政策相对不足。从产教融合政策推进维度来看,在六种政策中,组织领导(39.7%)和态度立场(21.0%)政策条目合计占比超过 60%,而机制创新(7.1%)和师资队伍(3.6%)合计仅占 10.7%,也存在较大的结构不平衡。产教融合作为深化高等教育改革、促进人才培养供给侧和产业需求侧结构要素全方位融合的重要手段,既需要政府明确态度立场,加强组织领导,也需要校政行企各方突破原有的体制机制障碍,从管理体制、制度建设、动力机制、控制机制等方面进行创新设计,构建管理有序、协调一致、内需驱动、自我控制的新型产教融合体制机制,还需要校企双方共同建设知识与能力相适应、具有较高认知水平、内需驱动的“双师型”师资队伍。从实际情况来看,目前还存在众多体制机制问题有待解决,如校企之间人事问题、多主体联合办学问题、人才评价问题等。师资队伍是落实产教融合政策最后一公里的重要一环,然而在许多应用型本科高校,由于“学术漂移”趋向及未打破传统的评价体系^[30],一线教师们对于从事需要耗费大量精力而本身并不一定擅长的校企合作并不积极,在

校企双方勉强构建的“双师型”师资队伍中,企业所期望的能够为企业解决产品和技术难题的高校教师的技术创新能力在一定程度上低于企业的期望,而高校所期望的能够满足高校要求的教育教学、课程开发、教材研发、教育改革、专业建设等企业人员的能力在一定程度上也低于高校的期望。因此,加强师资队伍建设,构建能够满足校企双方需求的高质量的“双师型”师资队伍也是落实产教融合实施的重要环节。从政策条目来看,机制创新政策所占比例只有7%,而师资队伍政策所占比例甚至不足5%(4.3%),存在明显的不足。

(3) 缺乏法律法规范畴内的文件。政策的法律化是具有重大影响的政策演化的必然之路。从颁布的政策文件来看,当前的高等教育产教融合政策文本只有意见、通知、方案、办法、公告、指南等,却缺乏法律法规内(法律、法规)的文件。相较于一般的意见、通知、方案等文件,法律法规的效力更高,调整范围更广,更具系统性和规范性,对产教融合也能起到更大的推进作用。当前,产教融合对国家政治、经济、教育、科技等方面产生着深刻影响,然而,到现在为止,我国尚缺乏类似《产教融合促进法》《产教融合促进条例》之类具有立法性质的文件,导致产教融合缺乏系统的法律制度设计、法律保障和法律监督,政策推进力度受限。

(4) 配套支持政策不足,教育政策本身系统性缺乏。产教融合作为我国高等教育改革的重要制度安排,教育主管部门在制度建设无疑起到了重要主体作用。从现有高等教育产教融合政策颁布的部门和类型来看,绝大部分是由教育部单独或联合其他部委发布的教育类政策,其他政府部门单独或联合发文的数量都不足30%。产教融合涉及面广,牵扯范围大,在我国目前条块分割的行政管理体制下,其所涉及的体制机制障碍如人事政策、土地政策、财税政策等并非教育部门所能单独解决的,需要相关职能部门在产教融合的整体制度设计下出台相应的配套支持政策,形成完善的政策体系,打破阻碍产教融合的体制桎梏,推动产教融合进一步开展。除了国家发改委以外,其他相关部门单独或联合制定的配套政策有限,对产教融合的开展并未起到足够的支持与推动作用。另外,教育政策本身还存在系统性不足,在产教融合的大趋势下,许多政策在进行指标设置时却未充分考虑产教融合的需求。如在产教融合师资队伍建设时,虽然政策鼓励校企共建师资队伍,但在对高校的评估指标设置时,校外兼职教师却只能按照专任教师50%比例进行数量核算,且兼职教师总数不能超过专任教师数的四分之一。其他如在本科类专业教学质量国家标准制定、一流本科专业建设指标设置等方面也采用统一的方式,并未根据学校定位不同而进行分类设置,从而对许多应用型高校没有起到良好的导向作用。

2. 政策内容存在的问题

(1) 权威工具中“规划”“要求”“目标”类政策多,而“标

准”“禁止”“监管”“评价”类政策少,也缺乏更多细化、可量化、可考核的目标任务,在一定程度上降低了政策的约束性、强制性和效力性。完整的政策体系包括政策设计、政策执行、政策评估、政策监督、政策改进等内容,任一内容的缺失或不完善都会影响政策效力。如在产教融合型企业培育方面,规定了企业培育资质和条件,但是对于培育过程、培育要求、培育任务等尚缺乏明确规定,对于取消培育企业的规定也比较笼统和粗略,缺少细节规定;在教育部产学研合作协同育人项目中,不仅缺少具体协同育人的成效标准和验收标准,而且缺乏明确要求第三方机构进行项目评价工作,导致现有项目仅仅是教育部搭建了一个对接平台,项目申报和结项大都由企业自己在线上进行评审,很多企业将高校购买其教学或实训软件作为合作项目,容易造成校企之间的虚假合作和虚高数字。

(2) 激励工具内容单一。激励工具包括正向的奖励措施和负向的惩罚措施,只有二者合理搭配使用,才能发挥最大的政策效力。政策文本中虽然使用了一定数量的激励工具,但是仅涉及正向的奖励措施,并未对产教融合实施中的惩罚措施作出规定。虽然良好的奖励措施能够激发相关高校和企业实施产教融合的积极性,明确的惩罚措施则可以使相关群体对于实施产教融合“为”与“不为”的行为拥有清楚的认知,但是当前的政策文本仅关注了正向奖励的推动作用,并未充分重视负向激励的规制作用。

(3) 政策操作层面规定缺乏明确性。政策操作层面规定的明确性是政策机制运作的基础前提与重要保障,并与政策执行成效直接相关。现阶段产教融合相关政策在具体操作层面的规定上还有不明确之处,如我国推进产教融合的责任主体往往涉及众多政府部门,然而在具体实施政策中对相关责任主体职责与任务的规定大多是比较笼统的说法而缺乏具体的职责划分;对财税部门落实结构性减税政策的细部规定不够具体,仅以定性描述的方式代替具体、明确的量化指标,特别是关于企业用于公益性教育事业的支出应当以多少比例在纳税所得中扣除的关键性指标没有明确规定;又如,在土地优惠政策中,对企业投资或与政府合作建设的教育用地,以何种方式供地,是直接划拨,还是通过政策杠杆鼓励企业出让、租赁等尚存争议;此外,产教融合改革存在地区不平衡问题,相关资金投入政策应考虑设定最低基准等问题也缺乏具体规定。

(二) 政策建议

1. 优化政策设计,完善政策体系

(1) 优化政策工具整体结构,适当增加激励、系统变革(含机制创新)和能力建设(含师资队伍)类政策工具。为了保证政策实施的实效性,政策制定者应该对各种政策工具进行合理的协调与配合,防止某些政策工具过溢而另外一些政策工具不足。针对现有象征与劝诫以及权威类政策工具使

用过溢,而激励、系统变革和能力建设政策工具不足的现象,后续的政策中应该适当增加激励、系统变革和能力建设类政策工具。一是增加激励政策的力度和频次。企业作为独立的经济实体,经济利益最大化是其考虑的首要因素。企业选择进行校企合作,在初始阶段企业就需要不断投入包括时间成本、人力成本和谈判成本等各种成本,在合作过程中还需要投入各种显性成本和隐性成本,如提供资金、开展培训、提供实习实践条件、选派指导教师等,而相应的回报却没有明确的政策保障。因此,后续应针对现有的“金融+财政+土地+信用”的激励政策,分别由相应的国家职能部门单独或联合出台专门的政策文件,并进一步要求地方政府制定具有地方特色的政策文件,发布更详细的优惠政策清单,既加大激励的力度和频次,也明晰激励的方式,使企业能够真正感受到实实在在的利益,从而充分调动企业的积极性和主动性。二是加大系统变革的政策力度。多主体联合办学、组建产教融合集团(联盟)、建立理事会制度等,都意味着新的组织结构的建立和治理结构的重塑,需要突破传统体制机制,变革原有的组织运作方式和工作人事关系,迄今为止,全国仍缺乏标志性的相关案例。因此,后续政策应在充分研究论证的基础上,进一步加强有关产教融合新型组织结构的构建模式、治理方式、权益保障、监督机制等政策制定力度,指导系统变革工作的有效实施。此外,国家相关部门要在《意见》的整体框架下,在分工协作的基础上,针对人事、土地、财政等方面进一步出台专门政策,形成完善的支持配套政策体系,打破阻碍产教融合的体制桎梏。教育主管部门要系统梳理改进相关政策,形成前后衔接、整体一致的政策体系,如按照研究型高校和应用型高校分类设置各种教育评价制度,将产教融合作为应用型高校关键指标予以设置,引导应用型高校进一步深化产教融合。三是加大能力建设工具的政策制定力度,强化产教融合有关资金支持与补助、信息平台与资源供给、实习实践基地和条件建设。特别要加强“双师型”师资队伍的建设,如鼓励高校在教师的考核评价、职称评聘、岗位聘任等方面对从事产教融合的教师岗位予以政策倾斜,激发高校教师开展校企合作的意愿,最后为产教融合的实施提供有利条件。需要注意的是,虽然政府在政策制定过程中起主导作用,但产教融合政策涉及调整政、校、行、企等多方主体的关系和利益,满足各方主体的需求是产教融合政策有效实施和落地的关键。因此,政府在产教融合政策制定过程中不能闭门造车,而要充分吸收校、企等参与主体的意见和建议,使产教融合政策更加符合实际需求,更加有利于推动产教融合的实施。

(2)完善权威工具法律支撑。当前,产教融合已上升为国家战略,对国家经济发展和产业转型升级具有重要影响,虽然国家颁布了一系列产教融合相关政策,但是实施效果并不理想,仍未能解决产教融合相关主体的现实困境。因此,

出台产教融合相关法律法规,明确产教融合的内涵、任务、实施方式、责任主体及相关权益,对于提高权威政策整体效力、扩大政策调整范围、促进各有关部门加强协调配合力度、推进产教融合的实施具有重要作用。

2. 进一步细化执行政策,增强政策内容的完整性和可操作性

政策设计者应进一步梳理评估相关政策,对缺乏明确性、针对性和完整性的政策进一步细化规定,如结构性减税政策的量化、企业用于公益性教育事业支出的纳税扣除比例、土地优化政策的具体规定等,以明确的政策代替模糊的政策,减少企业的疑虑。在“校企联合办学或大企业参与职业教育和专业学位研究生教育办学”方面要明确联合办学涉及的办学性质、招生政策、收费政策、土地政策、税收政策、人事政策、收益分配政策等,促进新型产教融合体制机制的快速建立。在激励政策中应适当增加负向激励即惩罚的内容,做到有奖有罚、奖惩结合:一方面激励政策对象积极开展产教融合行动;另一方面,有利于加强行为约束,防止产教融合过程中的不作为或虚假行为的发生。进一步明确产教融合推进工作的责任主体,细化各责任主体的职责和任务,形成分工合理、职责明确、任务清晰的工作推进体系,保证推进工作的顺畅、有力。

3. 建立政策评价制度,客观评价政策成效

政策实施的目的是为了达到期望的成效,因此,政策的制定和实施并不意味着政策过程的终结,还需要进行政策监督和评估,客观评价政策成效。为了保证政策效果评价的客观公正,需要引入第三方机构和行业企业等利益相关者参与政策评估,而为了达到政策监督效力,教育系统内部管理部门必不可少。因此,政策设计者要科学制定产教融合政策评价监督管理体制,明确参与机构及相应的权责关系,科学设置评估内容和评估程序,细化评估指标,提高政策评估的有效性和科学性,为政策的进一步改进提供参考。

4. 动态进行政策改进,做到政策“与时俱进”

科学的政策制定出来后并非一成不变,而应随着环境的变化以及政策目标的改变而不断改进,使政策符合客观实际。首先,产教融合许多政策还属于试点方案,本身就带有边试验边改进的性质,在试点过程中理应总结政策成效与经验,并在此基础上予以改进,最后出台正式政策。其次,随着产教融合不断推进,前期阻碍产教融合的限制因子和主要矛盾也不断消除,在新的社会经济环境下,产教融合又将面临新的现实问题和矛盾需要克服和解决,原有政策已不符合现实需要,也应动态调整改进。因此,政策设计者还要将政策评价监督和改进结合起来,建立科学的产教融合政策评价监督改进机制,使产教融合政策动态调整和优化,推动产教融合的持续深入开展。

参考文献:

- [1][11][20]秦芬.产教深度融合的政策分析与推进策略[J].教育与职业,2020(15):13-20.
- [2][10][24][29]沈洁,徐守坤,谢雯.我国高等教育产教融合政策的逻辑理路、实施困境与路径突破[J].高教探索,2021(7):11-18.
- [3]肖靖.从产教结合到产教融合——40年职业教育的政策变迁[J].中国高校科技,2019(8):66-71.
- [4]潘海生,宋亚峰,王世斌.职业教育产教融合政策框架构建与困境消解[J].吉首大学学报:社会科学版,2019(4):69-76.
- [5]张静.职业教育“产教融合校企合作”政策落地的地方实践[J].中国职业技术教育,2020(16):49-53.
- [6]董仁忠,朱晓洁,黄华.2000年以来中国职业教育政策的经验与问题[J].职教论坛,2020(6):83-87.
- [7]侯芸子.产教融合型企业的政策分析及几个重点问题的思考[J].中国职业技术教育,2019(18):17-20.
- [8]尤莉,钱丽明,王晓梅.高等职业教育产教融合政策工具分类及优化路径——基于2010-2019年国家政策文本的量化分析[J].重庆高教研究,2021(3):99-110.
- [9]王庚,苑大勇.苏格兰职业教育“产教融合”发展战略:政策现状及反思[J].职教论坛,2019(5):170-176.
- [12][27]陈振明.政策科学:第2版[M].北京:中国人民大学出版社,2004:177.
- [13][17]MCDONNELL L M, ELMORE R F. Getting the job done: alternative policy instruments[J]. Education evaluation and policy analysis, 1987(2):133-152.
- [14][18]SCHNEIDER A A, INGRAM H H. Behavioral assumptions of policy tools[J]. Journal of politics, 1990(2): 510-529.
- [15]ROTHWELL R, ZEGVELD W. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s[M]. London: Frances Printer, 1981: 123.
- [16]HOWLETT M, RAMESH M. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems[J]. American Political science Association, 2009(2): 548-580.
- [19]李科利,梁丽芝.我国高等教育政策文本定量分析[J].中国高教研究,2015(8):50-56.
- [21]姚佳胜,宋肖肖.政策工具视角下我国社区教育政策文本量化分析[J].教育与职业,2021(19):75-82.
- [22]国家发展改革委,教育部.建设产教融合型企业实施办法(试行)[EB/OL].(2019-03-28)[2020-10-28].
http://www.moe.gov.cn/jyb_xgk/moe_1777/moe_1779/201904/t20190404-376681.html.
- [23][26]国务院办公厅关于深化产教融合的若干意见[EB/OL].(2017-12-19)[2020-10-28].
http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-12/19/content_5248564.htm.
- [25]余秀琴.社区教育:担当学习型社会建设任务 承载终身教育体系构建使命——2010年全国社区教育工作座谈会综报[J].中国职业技术教育,2011(1):27-30.
- [28][德]马克斯·韦伯.经济与社会:上卷[M].北京:商务印书馆,1997:57.
- [30]司俊峰,唐玉光.高等教育“学术漂移”现象的动因探析——基于社会学制度主义的视角[J].高等教育研究,2016(9):38-44.

Analysis of China's Industry – education Integration Policy of Higher Education from Perspective of Policy Tools

CHEN Jun¹, ZHANG Yun – jun²

(1. Guangdong Peizheng College, Guangzhou 510830, China;

2. Yangtze Normal University, Chongqing 408100, China)

Abstract: Taking the policies on the integration of production and education of Higher Education issued at the national level from 2017-2021 as the research object, this paper makes a quantitative analysis of the policy text by constructing a two-dimensional analysis framework. It is found that the overall structure of the policy has an overflow of policies of authority and symbols and exhortations, while the policies of incentive, system change and capacity-building are relatively insufficient; There are too many policies on organizational leadership and attitude, while the policies on mechanism innovation and teaching staff are relatively insufficient; There is a lack of documents within the scope of laws. There is a lack of more detailed, quantifiable and assessable objectives and tasks in the policy content; The content of incentive tools is single; There is a lack of clarity in some policy operation level provisions. Therefore, we should optimize the overall structure of policy tools and appropriately increase policy tools such as incentive, system reform (including mechanism innovation) and capacity-building (including teachers), improve the legal support of authoritative tools, further refine the relevant policy content and enhance the integrity and operability of the policy content.

Key words: higher education; policy tools; integration of industry and education; policy text