

政校企共建职业教育创新发展高地的合作机制研究

郭晓芹, 李鹏, 单长梅, 朱瑞雪

(菏泽家政职业学院, 山东菏泽 274300)

摘要: 职业教育创新发展高地建设是一项综合性改革, 属于系统性工程, 需要政校企合力共建。目前影响政校企共建职业教育创新发展高地的主要问题包括市场机制不成熟、协商共建机制不健全。政校企共建职业教育创新发展高地的实现路径是: 明确角色分工, 促进多方利益博弈, 完善共建共治共享机制, 健全独立的监督评价机制。

关键词: 职业教育; 创新发展高地; 政校企合作机制

中图分类号: G719.2 文献标识码: A 文章编号: 1009-9522(2021)04-0001-04

DOI:10.16062/j.cnki.cn36-1247/z.2021.04.001

一、问题的提出

(一) 建设职业教育创新发展高地

随着我国进入新的发展阶段, 产业升级和经济结构调整不断加快, 高素质技术技能人才短缺的矛盾日益凸显。2019年1月24日国务院印发了《国家职业教育改革实施方案》, 明确指出今后职业教育发展的方向由追求规模扩张向提高质量转变, 大幅提升新时代职业教育现代化水平, 为促进经济社会发展和提高国家竞争力提供优质人才资源支撑。2020年1月10日, 教育部、山东省人民政府印发了《教育部山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》, 决定在山东建设国家新旧动能转换综合试验区和自由贸易试验区框架下, 把在山东整省推进、提质培优、建设职业教育创新发展高地作为推进“两区建设”的重大行动, 打造新时代职业教育现代化样板和标杆。2020年9月16日教育部等九部门联合印发了《职业教育提质培优行动计划(2020—2023年)》, 再次强调要办好高质量、类型特色突出的职业教育, 提质培优、增值赋能、以质图强, 加快推进职业教育现代化, 更好地支撑我国经济社会持续健康发展。随着一系列密集政策的出台, 构建现代职业教育体系, 加强职业教育内涵建设, 对接经济发展和产业升级, 努力打造职业教育创新发展高地已上升到国家发展战略的高度。

(二) 政校企共建的概念

职业教育创新发展高地建设是一项自上而下的职教领域

的综合性改革, 是一个复杂的系统工程。其目的是为了“把职业教育摆在教育改革创新和经济社会发展更加突出的位置”的指示落到实处, 推动《国家职业教育改革实施方案》各项举措落地实施, 建立与加快教育现代化要求整体契合的新时代中国特色职业教育制度和模式。

政府是现代职业教育制度环境的创造者。社会舆论的正确引导, 职业教育法律、法规、政策的制定与推行, 职业教育体系的顶层设计, 有力的财政支持等等构成职业教育赖以生存与发展的制度环境。这些制度环境都需要政府设计营造。

职业院校是现代职业教育人才培养的基地, 理所当然成为职教创新发展高地建设的“主战场”。职业院校在这场大变革中要抓住机遇, 不断深化教育教学改革, 创新办学体制机制, 优化专业结构, 加强师资队伍建设和完善质量保障体系, 增强服务区域经济社会发展的能力, 提高办学活力和人才培养质量, 实现自我完善、自我发展、自我革新。

企业是现代职业教育人才培养的实训场和人才链的终端市场。职业教育改革的目标就是建立与现代经济体制相适应对接产业发展的现代职教体系, 因此在办学形式方面必须实现产教深度融合、校企紧密合作, 企业为人才培养提供真实生产、工作场景下的实习实训场所, 培养更加符合劳动力市场需求的技能人才。

因此, 职业教育创新发展高地的建设不允许政校企任何一方的缺席, 三者在建的过程中各自发挥着不可替代的重

收稿日期: 2021-08-17

作者简介: 郭晓芹, 山东单县人, 副教授, 主要研究方向为职业教育。

基金项目: 2020年菏泽市社会科学规划课题“政校企共建职业教育创新发展高地的合作机制研究”(编号: 2020-ZZ-02)。

要职能。

(三) 合作机制

机制是指系统内的各子系统、各要素之间相互联系、相互作用、相互制约的形式,及其运动原理的本质的、内在的工作方式。所谓合作机制,就是在双方或多方的合作系统中,合作各方之间的相互关系以及行为过程所必须遵循的制度化方式或者方法,也包括为保证这些方式、方法作用所必需的机构设置^[1]。打造职业教育创新发展高地是职教领域的综合性改革,必然会触动不同的利益相关者,为此彼此之间要展开博弈,最后达到一个平衡的状态。为保证改革的顺利推进,需制定一定的政策、规则等约束规范各方的行为,协同各方的利益诉求。

二、政校企共建职业教育创新发展高地的合作现状

项目组对单县人民政府、单县教育局、单县现有的职业院校及相关合作企业进行调研,发现合作共建中还存在不少问题。

(一) 关于政府的调研

2020年6月,单县县委县政府联合下发《推进职业教育创新发展高地建设的实施方案》,启动了高地建设,但在实施推进的过程中,一些问题也逐渐暴露了出来。

1. 属地学校与属地责权管理的问题突出。单县县域内现有单县职业中专、菏泽民生科技中等职业学校和菏泽家政职业学院等三所职业院校,其中前二者隶属于单县人民政府,后者隶属于菏泽市人民政府。按照谁举办谁负责的原则,单县人民政府对属地上的中职学校履行统筹、管理等职能。随着近年来高职教育的发展壮大,现有的菏泽家政职业学院校园土地规模已经远远不能满足办学需求,但在土地的征用上县政府又表现出消极的态度,这种矛盾明显制约了职教高地的建设。

2. 高中阶段的职普比距离大体相当还存在较大差距。截止到2020年12月,单县高中阶段职普比低于3.5:6.5,虽然相较于2019年的2:8来说,已经有了很大的改观,但仍远低于职普比大体相当的要求。2020年,单县把原有的普高“县五联中学”改为混合制高中,加挂“菏泽民生科技中等专业学校”的校牌,一校两牌,既招收普高生,也招收中职生。但是,目前菏泽民生科技中等职业学校无论是招生数量,还是教育教学质量都不甚理想。

3. 对职教创新发展高地建设的财政支持仍然不够。职教创新发展高地的建设需要依托政府的财政支持,2020年县财政对于两项教育费附加、省定生均拨款全部落实到位,用于发展职业教育的专项资金达到了500万元。但是从目前来看,该县职业教育还有多方面需要投入:一是县域内职业教育学位不足依然很严重,亟需扩大单县职业中等专业学校的办学规模;二是规划中的职教集团、产教融合实训基地的建设需要大量资金投入;三是新成立的菏泽民生科技中等职业学校距离国家规定的职业学校办学条件还有很大的差距,扶持力度仍需加强。

(二) 关于职业院校的调研

各职业院校在建设职业教育创新发展高地的浪潮中已积极行动起来,制定了本校的实施方案,办学水平有了质的飞跃,但仍存在诸多的问题。

1. 发展不平衡。单县职业中等专业学校是国家级重点职业中专、山东省示范性及优质特色中等职业学校建设单位,在同类中职学校中发展速度较快,质量提升明显,各项教育教学改革走在前列,尤其在产教融合、校企合作方面取得了显著的成就,成功通过了教育部现代学徒制试点验收。新成立的菏泽民生科技中等职业学校各方面尚处于由普高向中职的转型起步阶段,专业数量少,职教理念落后,专业教师严重不足,基本办学条件较差。县域内的菏泽家政职业学院是由中职菏泽卫生学校升格而来,虽然有六十多年的办学历史,但升为高职的时间较短,办学的理念较为落后,在同类高职院校里面办学水平较低。

2. 对职业教育的类型特征认识不深刻。职业教育是与普通教育不同的一种类型教育,以促进就业和适应产业发展需求为导向,服务于区域经济发展。现代职业教育要秉承大职业教育主义,冲破教育界的边缘封闭,而与社会经济及其他相关领域建立起广泛的沟通与联系^[2],然而职业院校本身对此认识并不深刻。一是院校管理层相对封闭,没有融通企业、行业资源的能力,使得学校产教融合、校企合作的程度不高,甚至部分院校尚处于起步阶段。二是“双师型”教师所占比例不高。部分院校为了在督导评估中达标,把既有教师资格证又有其他非教师类证书的教师都认定为“双师型”教师,这显然不合理。正是因为院校对“双师型”教师队伍建设的不重视,导致教师到生产服务一线实践的积极性不高,即使参加实践也是流于形式,并没有相应的规章制度进行约束。

3. 发展动力不足。职业院校自我发展的动力不足,对于体制的依赖性严重,自我革新实现高质量发展的愿望不强,“等”“靠”的思想依旧存在。在山东省政府主管部门的逐级推动下,院校虽然也制定了创新发展实施方案,但没有进行彻底改革,有些文件在落地实施的过程中会大打折扣,并不能真正起到激发教师积极性、增强院校活力的作用。

4. 治理能力不强。院校治理能力决定了院校能否高效发展。目前职业院校的整体治理能力不强,突出表现在行政化倾向严重。有的院校在绩效工资分配、职称晋升方面的导向明显出现了偏差,导致人人都想从事行政工作的怪现象,而且形成强大的既得利益集团,教师的工作热情被挫伤。有些院校内部管理体制混乱,职能部门之间缺乏有效的协调沟通,行政管理人员和专职教师职责不分,导致院校治理能力低下,严重影响院校的发展。

(三) 关于企业的调研

相较于政府和院校,企业在建设职业教育创新发展高地中的参与热情不高,对山东省发展职教高地的实施意见知之甚少,中小企业对此更是漠不关心。行业企业反映校企合作中的问题主要是:行业协会在推动产教融合、校企合作中没

能发挥重要媒介作用,院校和企业间的合作大多数是自发性的单位间合作,合作的层次较浅,且缺乏长效机制;企业和院校间的壁垒森严,实现双方员工自由流动和兼职取酬的保障机制并没有形成。国家试点推行的1+X职业技能等级证书旨在提高人才培养质量、拓展学生的就业本领,但在实际调研过程中发现企业对于部分X证书的认可度并不高,证书的含金量和权威性受到了质疑。究其原因,主要是社会培训组织的责任感不强,权威性不高,有些并不是真正为了推动行业的发展、企业的进步,而是以营利为目的。

三、政校企共建职业教育创新发展高地的困境

以上调研显示,政校企共建职业教育创新发展高地的合作现状并不理想,不同领域均存在着诸多问题。下面将分析政校企共建高地的合作机制影响因素。

(一) 市场机制不成熟

面向市场办学,是职业教育的生命力所在^[3]。现代经济体制下,职业教育的根本任务是培养“适销对路”的高素质技术技能人才,这就要求职业教育必须对接产业需求,对接劳动力市场。然而,处于买方市场的企业对职业教育输出的“产品”认可度却不高。按照经济学法则,这些不能满足市场需要的职业院校应该被淘汰,但目前这种优胜劣汰的市场机制并不成熟。从中等职业学校来看,目前实行的是免费制度,教育投入全部由政府买单;公办高职院校基本也是政府财政支持,专业设置、招生人数、教师招聘等政府统筹过多,管得太死。长期以来职业院校养成了体制依赖,生存危机感不强。政府应该建立“基本保障+发展专项+绩效奖励”的生均拨款制度,并且逐年增加发展专项、绩效奖励的比例,把毕业生就业率及在同行业中的工资水平作为衡量院校办学水平和质量的标准,建立毕业生就业统一追踪平台,促进职业院校在人才培养模式、教学内容选择、专业设置、教师队伍建设等方面主动自我革新。应实行政府宏观统筹、市场化运作的机制,扶大扶强一批优质示范性院校,同时按照市场法则淘汰一批办学水平低的院校,促进校校间的竞争。既要管又要大胆地放手,才能真正激发职业教育的办学活力。

(二) 协商共建机制不健全

现代职业教育的目的承载着社会公共利益,^[4]其要满足公民接受教育的权利,属于社会公共事务,政府负有不可推卸的责任。职业教育的下游对接劳动力市场,其人才培养的数量、质量能否对接企业需求,这需要企业、行业的信息反馈和参与培养。人才的“适销对路”反过来又会促进行业企业快速高质量发展,实现社会的和谐稳定。政校企在这场变革中需要准确定位各自的角色,各司其职、各尽其能、协商共建,以求获得多方利益的整合。目前虽然各方已经参与到高地建设中来,但大体属于自发状态,协商共建的机制并没有完全形成,彼此之间缺乏约束力,各方的权益很难落实到位。以单县职业中等专业学校和山东湖西王的机电专业校企合作项目为例,双方签订了校企合作协议,企业同意接收学生实习和参与培养,学生毕业后直接进入企业成为员工。

不过一旦学生成为熟练技能工人,掌握了核心技术之后,很快就会选择离职,到经济较为发达地区重新就业,而这种违约成本并不高,使得企业的利益受损,严重挫伤了企业的合作积极性。在保障企业权益方面,院校和政府应该建立关于学生或者公民的可追踪诚信平台,以减少上述情况的发生。为鼓励校企合作,政府承诺减免企业的教育附加费,但是好政策往往失灵,实际征收税费时当地的税务部门往往并不认可。这说明政府相关职能部门之间缺乏协商沟通,各行其是,各管一摊。可见,职教高地的建设仅仅有政策、协议、指导意见等相关文件的支持远远不够,关键是如何落地实施,如何约束各方义务的同时又切实保障各方的权益。

四、政校企共建职业教育创新发展高地的实现路径

(一) 明确角色分工

现代职业教育多元治理主体参与职业教育治理的必要性,在于其各自能够在治理体系中扮演不同的且必不可少的角色。^[5]职业教育创新发展高地的建设必须解决好政府、院校、企业的角色分工问题。

政府在共建职教创新发展高地的过程中应发挥宏观调控的职能。首先,政府依托财政对教育资源进行统筹规划,在用地、招生、师资配置、基础设施建设等方面保障职业院校的正常运行,尤其要理顺院校属地建设与属地管理的权限,对于规划中的院校选址最好实现直属地建设与垂直管理权的统一。其次,政府要做好现代职教体系的顶层设计,尽快构建纵向贯通、横向融通的人才培养体系。对高中阶段教育职普比大体相当进行正确引导,分地区逐步推进,切不可一刀切。中等职业教育不应仅被理解为中等职业学校的教育,^[6]而是应将其确立为现代职业教育体系的基础。实现高中阶段职普比大体相当,也并非仅仅意味着学位的大体相当,而是应当把职业教育活动纳入整个中学教育阶段。早在2011年,教育部出台的《关于推进中等和高等职业教育协调发展的指导意见》就提出要推进普职渗透,丰富学生发展途径,鼓励普通高中、初级中学开设职业指导课程。全面加强中等职业教育基础地位建设的内涵,包括质和量两个层面,质的层面表现在基础教育阶段开设职业体验课或者职业指导课,将职业教育活动贯穿在初中教育阶段,而量的层面则表现在招生规模上。同样,高中阶段教育“职普比”也可以有质和量两个不同层面的界定方式:质的方面包括中等职业学校面向普通高中开展的各种职业教育活动,量的层面指招生比例。^[7]最后,创设良好的职教发展环境。职教的快速高效发展,必须依托良好的外部环境,职业教育法律法规的制定、技术技能人才社会地位的提高、大国工匠精神的弘扬等都需要政策层面的支持和舆论的积极引导。

院校是共建职教创新发展高地的“主战场”,能否打赢建设职教高地这场攻坚战,关键在能否把职业教育办成类型特色鲜明的教育。职业教育作为独立的类型教育,其重要特征是企业与学校跨界合作的协同育人结构形式和办学格局。^[8]职业教育工作者必须要有跨界的思维。学校在各项规章制度的制定、专业的设置、教学工作的实施和评估、教师

队伍的建设等都方面要进行彻底的改革,以深化产教融合、促进校企合作为抓手,以就业为导向,以服务区域经济发展为目标,打破孤立封闭办学的格局,践行开放的大职业教育理念。职教高地建设能否成功很大程度上依赖于职业院校的产教融合改革是否彻底,产教融合是建设山东职教创新发展高地的关键^[9]。

企业是建设职业教育创新发展高地的重要主体,作为劳动力市场的需求端,企业的发展变化影响着职业教育的供给侧。教育供给的人才能否满足企业的用工需求,能否胜任实际的工作岗位,除了需要行业企业的及时反馈,更需要行业企业参与到人才培养中来。在建设职教创新发展高地的这场变革中,企业的地位已经悄然发生了变化,从过去主要为院校提供实习场所变为重要的办学主体,成为学校办学的合伙人。职业教育跨界合作的办学格局,使得有资格的企业在职业教育框架下,将成为具有与学校同等地位的一种教育机构^[10]。

(二) 促进多方利益博弈

政企共建职教创新发展高地的目的是实现各自的主体利益:政府解决公众就业、促进经济发展、实现公共服务管理;院校提高人才培养质量、扩大招生;企业实现降低劳动力培训成本、提高利润。但职业教育不可能同时满足不同利益相关者的最大利益诉求,^[11]各方既需协商合作,又需在博弈中实现各方利益的整合,以获得整体效益的最大化;既需要制度体系、法律法规对各方行为进行强制约束,又要实行市场化运作。当各方利益达到平衡点时,就能激发共建的活力,形成高速运转的良性循环。

(三) 完善共建共治共享机制

为贯彻落实《教育部山东省人民政府关于整省推进提质培优建设职业教育创新发展高地的意见》,菏泽市及其下辖的县、区、各大中专院校都相继出台了相应的实施方案,很明显各级政府和直属的职业院校已经行动起来。由上面的论

述可知,职教高地的发展中企业是重要的建设主体,产教融合型企业应当被认定为教育机构,政企任何一方都不可偏废,因此三方应该同向同行,形成合力,成立由政府相关职能部门代表、院校领导及骨干教师代表、企业高管及技术专家代表、行业协会相关代表组成的独立委员会,共同推进职教高地的共建共治共享,改变目前各自为政、合作停留于表面的状态。

(四) 健全监督评价机制

完善的监督评价机制是职教高地建设质量的重要保障。建设过程中政府、院校、企业是否履行了各自的义务,需要有效的监督;建设的成效如何,是否符合职教发展的规律,需要科学合理的评价标准。目前,职教创新发展高地的建设尚处于起步阶段,要想持续、健康、稳定发展,必须健全监督评价机制,由独立的社会组织客观、公正、严谨地实施,接受社会的监督与评价。

参 考 文 献

- [1] 于晓娟. 政府推进企业社会责任履行的合作机制研究[D]. 南京航空航天大学, 2013.
- [2] [4] [5] 史洪波. 现代职业教育治理主体的权责关系研究[D]. 天津大学, 2015.
- [3] [11] 姚树伟, 谷峪. 职业教育发展动力因素分析及机制优化——基于利益相关者视角[J]. 现代教育管理, 2013(12): 48-51.
- [6] [7] 俞启定. 论普职融通实施的落脚点在普通中小学[J]. 中国教育学刊, 2019(3): 17-21.
- [8] [10] 姜大源. 跨界、整合和重构: 职业教育作为类型教育的三大特征——学习《国家职业教育改革实施方案》的体会[J]. 中国职业技术教育, 2019(7): 9-12.
- [9] 丁文利. 深化产教融合是建设山东职教高地的关键[J]. 现代教育, 2020(1): 51-53.

On the Government – College – Enterprise Cooperation Mechanism of Constructing Innovative Development Highland for Vocational Education

Guo Xiaoqin, Li Peng, Shan Changmei, Zhu Ruixue

(Heze Jiazheng Vocational College, Heze, Shandong, 274300)

Abstract: The construction of innovative development highland of higher vocational education is a comprehensive reform and a systematic project, which needs a sound cooperation among governments, colleges and enterprises. At present, the main factors affecting this cooperation are that the market mechanism is immature and the mechanism of consultation and co-construction is not perfect. To construct the innovative development highland of vocational education through governments – colleges – enterprises joint cooperation, we need to clarify the division of roles, promote competition for multilateral interests, improve the co-construction, co-governance and sharing mechanism, and improve the independent supervision and evaluation mechanism.

Key words: higher vocational education; innovative development highland; governments – colleges – enterprises cooperation