

政府在职业院校产学研合作中的作用探析

能建国

[摘要]在我国职业院校产学研合作中,政府、企业、学校都是重要的实施主体。职业院校通过各利益相关者的协同发展,实现培养技术技能人才的目标。政府不仅要统筹协调职业院校产学研合作,制定并督促落实相关政策和规划,还要为产学研合作的体制机制运行提供支持,领导、管理、推动、监督产学研合作的开展。文章通过梳理我国政府关于职业院校产学研合作发展的相关政策文件和举措,回顾了政府主导和推动职业院校产学研合作的历程,进而分析了政府在职业院校产学研合作中的角色定位,指出政府在产学研合作中发挥了“高位导控”作用。

[关键词]职业院校;产学研合作;政府;高位导控

[作者简介]能建国(1980-),男,江苏宿迁人,北京大学教育学院在读博士,政工师。(北京100871)

[中图分类号]G710 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2020)10-0046-05

DOI:10.13615/j.cnki.1004-3985.2020.10.007

职业教育强化校企合作、产学研结合,是教育与社会劳动和生产紧密结合的重要途径,是提高人才培养质量和对经济发展的适应性的基本举措。改革开放以来,国家大力发展职业院校并积极推动产学研合作,以此为契机,我国职业院校的产学研合作迅速兴起并蓬勃发展起来。研究政府在职业院校产学研合作中的作用和职能,为科学处理相关利益主体之间的关系、促进职业院校产学研合作的积极发展提供了有益思路,对研究新时期职业教育的改革与发展具有重要意义。

一、政府主导和推动职业院校产学研合作的历史回顾

产学研合作在西方国家由来已久,从国际经验看,政府在其中起了重要作用。在我国职业院校产学研合作发端和兴起的过程中,政府也发挥了主导和调控的作用。

(一)实现改革和放权

实行改革开放以前,我国基本没有真正意义上的产学研合作。从市场部门看,实行计划经济体制,不承认技术成果的商品属性,不存在技术交易市场。从科研部门看,采取集中型科技体制,技术成果的推广应用单纯依靠行政手段无偿转让。这种体制有着“集中力量办大事”的优势,能迅速集中人、财、物等资源进行大规模的创新活动,但总体而言,科技与经济“两张皮”的现象严重。从教育部门看,政府对高校的直接领导几乎涵盖所有领域,高校处于非自主地位,其与产业的结合主要采取校办工厂的模式,主要使命不是开展外部合作和服务经济发展。

我国的产学研合作“位于经济体制改革、科技体制改革和教育体制改革三大改革的交汇点上”^①,标志性事件是1984年出台的《中共中央关于经济体制改革的决定》、1985年出台的《中共

中央关于科学技术体制改革的决定》和1985年出台的《关于教育体制改革的决定》，分别对应三大“放权”，即向市场部门、科技部门和教育部门放权，为产学研合作的启动创造了先决条件。一是从经济体制改革来看。《中共中央关于经济体制改革的决定》提出，发展公有制基础上的有计划的商品经济。1987年，党的十三大报告提出建立“社会主义有计划商品经济的体制”“推动技术市场的发展和技术成果商品化的进程”。职业院校与企业合作关系的建立，前提是要有市场的存在。二是从科技体制改革来看。《中共中央关于科技体制改革的决定》指出“技术市场是我国社会主义商品市场的重要组成部分”。技术转让的收入，可部分用于奖励从事开发工作的人员。《关于进一步推进科技体制改革的若干规定》指出“放活科研机构，放活科技人员”。此后，科技体制改革取得了重要进展，科技成果被允许进行市场化交易。三是从教育体制改革来看。《中共中央关于教育体制改革的决定》赋予了高校六项自主权，包括有权接受委托或与外单位合作，建立教学、科研、生产联合体，同时积极发展高等职业技术学院。办学自主权的扩大，既拓展了职业院校的社会服务职能，同时也倒逼职业院校积极主动开展产学研合作。

(二)发展技术市场

1984年，国务院第51次常务会议做出了“加速技术成果商品化，开放技术市场”的决议。但是，“开放技术市场”并不代表技术市场就会自然而然地兴起，也不意味着高校和企业就会积极主动地参与。我国产学研合作发展初期，各级政府直接参与技术市场发展，起到了较好的效果。1985年，国务院提出了“放开、搞活、扶植、引导”的发展方针，组建了全国技术市场协调指导小组。1992年，首次在国家部委层面启动国家产学研联合开发工程。1994年，原国家经贸委、国家教委等共同成立了产学研联合开

发工程领导协调小组，“自1992年推出的10年内，产学研联合开发工程共实施了520多项国家级重点产学研高技术产业化项目，实现新增销售收入1020多亿元，全国共建产学研联合研究开发机构和经济实体8200多个。”^②1995年，原国家计委组织实施了国家重大科技成果产业化项目计划和示范工程。到了2014年，我国“初步形成了……由科技行政部门主导、各部门协作构成的市场管理体系和由广大社会力量参与的市场服务体系”^③。在政府的扶植和引导下，民营企业 and 中介组织等社会力量开始参与到产学研合作中。

在职业院校的产学研合作中，政府不仅是裁判员，还是组织者、发动者和参与者，通过制定政策、优化环境、提供补贴、税收减免、审批项目、完善支撑等方式，为产学研合作提供动力和助力。教育部切实发挥行业和产业在职业教育领域的作用，截至2014年中期，组建了近60个职业教育行业教学指导委员会，建立了700多个行业、学校和企业一体化的职教集团，有效推动了高职院校产学研合作的发展。

(三)开展职业院校产学研合作立法

从法律上看，有多部法律涉及产学研合作。例如，1996年颁布的《中华人民共和国职业教育法》规定，职业教育“是促进经济、社会发展和劳动就业的重要途径”“应当实行产教结合，为本地区经济建设服务，与企业密切联系”。从国务院行政法规来看，1991年颁布的《国务院关于大力发展职业技术教育的决定》提出“产教结合、工学结合”的职业教育发展方针。2014年颁布的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》明确要求“专科高等职业院校要密切产学研合作，培养服务区域发展的技术技能人才，重点服务企业特别是中小微企业的技术研发和产品升级”。从国务院部门规章来看，1986年，当时的国家教委出台了《关于改革和发展成人教育的决定》，提出成人教育要利用同企业、行业联

系密切的有利条件,为企事业单位培养专业人才。教育部2015年出台了《关于深化职业教育教学改革全面提高人才培养质量的若干意见》,把“产教融合、校企合作”和“工学结合、知行合一”作为深化职业教育改革的基本原则,“推动教育教学改革与产业转型升级衔接配套”。从地方性法规和政府规章来看,部分地区出台了具体实施办法。例如,2009年,宁波市出台了《宁波市职业教育校企合作促进条例》,这是首部职教校企合作的地方性法规。2012年,河南省出台了《河南省职业教育校企合作促进办法(试行)》;2013年,沈阳市出台了《沈阳市职业教育校企合作促进办法》。

(四) 培育发展产学研合作相关组织

“产学研合作”本身暗含了一个基本前提,即必须同时具有产学研乃至中介组织等多方面的主体。1980—1985年,国家教委批准设立了近60所职业大学,我国高职教育随之进入体制改革和规模扩张的发展阶段。职业院校是在政府领导和推动下培育发展起来的,作为合作主体的另一方——私营企业,在《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)出台后大规模发展起来。宪法明确了非公有制经济的法律地位。“1993年《公司法》出台后,私营企业进入高速扩张阶段,到2000年底已达1,761,769户。”^④对此,有学者认为,在《公司法》出台之前,都是一些乡镇个体户,没有像样的私营企业,也没有独立的产学研合作主体。真正意愿上的那种产学研合作,是在《公司法》出台后才清晰起来的。

在中介组织方面,1985年,全国职业大学第二次校际协作会暨中国职业大学教育研究会成立大会在长沙举行,1988年该研究会改名为“高等职业技术教育研究会”。2001年,中国产学研合作教育协会在上海成立;2007年,中国产学研合作促进会在北京成立。这些组织的成立,进一步服务和促进了职业院校产学研合作的发展。

二、政府在职业院校产学研合作中的角色定位

笔者在调研中多次访谈了多位职业院校中负责校企合作的领导和中层干部,他们无一例外地认为,将职业院校产学研合作的促成因素按重要性依次排列,第一是政策,第二是市场,第三是其他因素。研究政府与职业院校、企业的关系,可以明确政府在产学研合作中的角色定位。

(一) 政府与职业院校的关系

政府虽然对高等学校进行了放权改革,但没有从根本上改变大学的性质,职业院校也不例外。政府掌握着产学研合作中划分责权利的主导权,这也对职业院校产学研合作提出了特殊的要求。

目前我国大部分职业院校为公办性质,是在中国共产党各级党组织领导下的事业单位。1998年出台的《中华人民共和国高等教育法》,明确政府与高校的关系“是一种分权管理和相互协调的新型关系,政府对学校享有一定的管理权,但是这种管理是有范围的,也是有限度的”^⑤。《中华人民共和国高等教育法》中所称的高等学校也包括高等职业学校和成人高等学校。职业院校也要落实政府的指示,把产学研合作作为一项必须履行的责任,作为重要的办学特色来抓。“高校各项科研体制机制改革都是宏观科技体制改革倡议在高校的贯彻,很多时候表现为国家政策→地方政策→高校政策的传导,以及中央→科技部门→教育部门的传导。”^⑥

在产学研合作中,政府和职业院校之间也存在着契约关系。职业院校开展产学研合作的同时,要对政府做出承诺并加以履行,这方面主要指实现国有资产保值增值,反哺院校的教学科研和人才培养工作,发挥促进技术成果转化、服务经济社会发展等功能。而政府会对职业院校的承诺履行情况进行监督并做出考核,据此

对院校及其相关负责人进行奖惩。

(二)政府与企业的关系

改革开放以后,我国政府放开了对市场的严格管控和直接管理,私营企业获得了合法的发展权和自主的经营权。后来进一步将部分国有企业和乡镇企业转制为民营企业,成为自有产权、自主经营、自负盈亏的市场主体。国家对企业不再是大包大揽,较少伸手干预企业经营,企业也没有理由向国家寻求保障。在产学研合作中,企业是立足市场,而职业院校只是面向市场,双方的角色差别较大。

“1999年初,国务院决定,对10个国家局所属242个应用型科研机构进行管理体制改革,通过转成企业、进入企业和转为中介机构等方式,全部实行企业化转制,并为此制定了一系列鼓励政策。”^⑦很多企事业单位由国营转为民营,此后他们才有了足够的自主权和实力来参与产学研合作,同时也倒逼其自谋生路,并通过产学研合作来提升研发能力和市场竞争力。数据显示,90%以上的民营企业通过产学研合作来提升创新能力和经济效益,企业在科技成果转化、研发投入中的主体作用进一步彰显。2014年出台的《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》提出,企业要发挥“重要办学主体作用”。因此,在产学研合作中,政府对于企业的作用,主要通过发出可信承诺并加以履行的方式,调动企业参与的积极性和主动性。例如,通过开展立法,一方面对企业参与产学研合作进行保护,另一方面也要求企业在产学研合作中履行对政府、职业院校和社会的基本承诺,即守法诚信。

三、对职业院校产学研合作中政府作用的重新思考

对于政府在经济活动中的作用,西方理论界有“无为之手”“扶持之手”等不同假设。笔者认为,基于政府在产学研合作中现实作用的考察,不宜用上述假设来解释政府在经济活动中的角色定位。如果政府是“无为之手”,产学研

合作就不可能兴起和发展。政府在产学研合作中,不但要耗费行政成本,还要对各方主体予以财政、税收等扶持。政府推进产学研合作,是要提升国家现代化水平和科技竞争力,而不是为了扶持特定的主体和当事人,因此讲“扶持之手”也不够全面。

我国官方和学术界普遍用“宏观调控”来阐述政府的职能作用,即“政府为实现宏观(总量)平衡,保证经济持续、稳定、协调增长,而对货币收支总量、财政收支总量和外汇收支总量的调节与控制”^⑧。但是,中央财经委员会办公室相关负责人也指出:“地方政府没有宏观调控的职责和作用。”^⑨可见,“宏观调控”有特定的含义,一是由中央政府而非地方政府作为实施主体;二是主要针对经济领域而非其他领域的管理和调节;三是主要依据现实数据和预期数据的落差进行调控。

通过职业院校产学研合作的历史发展来看,笔者认为,宜采用“政府高位导控”来界定政府的作用,其内涵是“各级政府立足于社会整体利益的高站位,确定经济社会生活的目标导向并加以全过程控制的行为”。其中,“政府”是行使国家统治权力的机关的统称,也就是履行国家职能的各级各类主体组织,即“广义政府”。党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院,都是政府。“高位”就是立意和站位更高,利益要相对超脱。回到校企合作来看,如果政府不站在高位,而是单方面维护职业院校或企业,那么校企合作的秩序就无从建立。政府存在的内在逻辑,并不是比其他社会力量更有效率,而是因为需要一个相对超脱的最高力量来调节社会关系。“导”有着领导、规导、引导、教导、疏导、导向等意义,指通过正式制度提供稳定的预期,指明发展的目标和方向,确立哪些行为应该鼓励和支持、哪些行为应该反对和禁止。改革开放之前,我国职业院校的产学研合作不活跃,经济社会发展缺乏活力。要扭转

上述局面,就需要逆周期调节以激发活力,促成产学研之间开展合作。在将产学研合作导入“活跃”周期的过程中,针对不断出现的各种问题,政府又通过制定法律,施加强制执行力等手段,把校企合作导入“守法诚信”的轨道。“控”主要指控制和调节,按照导的目标和效果进行过程控制,实现公平和效率之间的动态平衡。相对于“导”而言,“控”的刚性相对较重,但在政府中也不可或缺。政府如果只“导”不“控”,就会失去秩序,偏离路径和目标;如果只“控”不“导”,就会失去活力,不足以激发动力。只有将两者相结合,方能在活力和稳定之间实现相对的平衡,确保合作秩序。

四、结语

产学研合作是职业院校培养经济和社会发展所需要的技术技能人才的重要途径。在产学研合作进程中,政府不仅要给予政策、资金和相关资源支持,还要灵活发挥“高位导控”的作用,联合学校、行业企业和科研机构,建构互利共赢的产学研发展共同体和运行机制,并积极促进职业院校社会服务功能的拓展以及科研机构组织的成果转化和利用。只有充分整合政府、学校、行业企业的力量,才能有效提升职业教育的人才培养水平,实现职业教育的高质量发展。

[注释]

①黄鹏.改革开放40年中国产学研合作的回顾与展望——第七届中国产学研合作创新高峰论坛综述[EB/OL].(2018-12-26)[2019-12-01].http://unt.cssn.cn/gx/xskx/201812/t20181226_4800138_4.shtml.

②吴寿仁.中国科技成果转化40年之第二个十年——全面深化(1988-1998年)[EB/OL].(2018-10-30)[2019-12-01].https://www.sohu.com/a/272283424_763503.

③科技部.技术市场30周年工作座谈会在京召开[EB/OL].(2014-12-30)[2019-12-01].http://www.most.gov.cn/kjbgz/201412/t20141229_117148.htm.

④全国工商联研究室.中国改革开放30年民营经济发展数据[M].北京:中华工商联合出版社,2010:1-2.

⑤孙霄兵.我国高等学校办学自主权的发展及其运行[EB/OL].(2015-02-15)[2019-12-01].http://www.cssn.cn/jyx/jyx_gdyyx/201502/t20150213_1515915_1.shtml.

⑥吴伟,朱嘉赞.高等教育发展改革开放40年之高校科研体制机制改革[EB/OL].(2015-02-15)[2018-07-13].http://www.sohu.com/a/241062959_99896482.

⑦李岚清.关于实施科教兴国战略工作情况的报告——在第九届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上[EB/OL].(2000-08-24)[2019-12-01].<http://www.people.com.cn/zgrdxw/news/200008/25/82504.html>.

⑧新华网.什么是宏观调控[EB/OL].(2008-06-12)[2019-12-14].http://www.ha.stats.gov.cn/sitesources/hntj/page_pc/tjfw/tjcs/tjzs/article68e20f624d9b49dcbffbd75beeb335c8.html.

⑨杨伟民.十八大界定地方政府无宏观调控职责和作用[EB/OL].(2014-02-10)[2019-12-14].<http://finance.sina.com.cn/hy/20140210/143918162071.shtml>.

[参考文献]

[1]李燕萍,吴绍棠,陈建安,等.中国特色产学研用结合研究[M].北京:科学出版社,2015.

[2]郭建如.声望、产权与管理:中国大学的校企之谜[M].北京:社会科学文献出版社,2010.

[3]周雪光,刘世定,折晓叶.国家建设与政府行为[M].北京:中国社会科学出版社,2012.

[4]王浦劬.国家治理现代化理论与策论[M].北京:人民出版社,2016.

[5](美)R. H. 科斯,阿尔钦,诺斯,等.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[M].上海:上海人民出版社,1994.